

La Crise dans l'Industrie du Bâtiment

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 20 Mai 1939, à 13 h. 30

PAR

Jeanine CHAUMARTIN

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. NOGARO *Professeur*

ASSESEURS { MM. BAUDIN *Professeur*
PERROUX *Professeur*

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE
RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)
1939

**La Crise dans l'Industrie
du Bâtiment**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

La Crise dans l'Industrie du Bâtiment

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 20 Mai 1939, à 13 h. 30

PAR

Jeanine CHAUMARTIN

MEMBRES DU JURY :

PRÉSIDENT : M. NOGARO *Professeur*

ASSESEURS { MM. BAUDIN *Professeur*
PERROUX *Professeur*

PARIS
LIBRAIRIE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE
RUE SOUFFLOT, PARIS (V°)
1939

La Faculté n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs



INTRODUCTION

Nous abordons avec l'étude de la crise dans l'industrie du bâtiment, une matière que les circonstances économiques actuelles viennent de placer au premier plan des préoccupations générales.

En effet, tant par son importance propre, résultant à la fois du montant des capitaux investis et du nombre des ouvriers occupés, que par la multiplicité des industries connexes, extractives aussi bien que consommatrices, qui s'y rattachent, l'industrie du bâtiment occupe dans la structure économique de notre pays une place prépondérante.

Ceci ne constitue d'ailleurs pas une vaine affirmation. Il suffit pour s'en convaincre de se reporter à l'exposé des méthodes d'élaboration du nouvel indice de production industrielle mis récemment sur pied par M. SAUVY.

Dans cet indice perfectionné, établi par moyenne pondérée des indices des dix principaux groupes d'industrie (les poids adoptés étant proportionnels à l'importance respective des différents groupes) le bâtiment figure pour les 5/40^{es}, soit pour le huitième du total.

L'industrie du bâtiment est, suivant une expression souvent usitée « une industrie clef », dont on ne peut sous-estimer l'influence directe sur l'ensemble de l'économie nationale.

Il ne nous sera pas possible, faute de documentation statisti-

que, de considérer le problème dans toute son étendue ; aussi nous sommes-nous fixé une double limitation : limitation dans l'espace, pour envisager plus spécialement la région parisienne ; limitation dans le temps, pour n'examiner que la période comprise entre 1928 et 1938.

Ce qui différencie essentiellement la crise qui affecte l'industrie du bâtiment de la crise économique générale, c'est le rythme propre de son évolution, impliquant l'existence de causes particulières, auxquelles il doit être imputable.

Dans la première partie nous étudierons très objectivement l'évolution des divers symptômes par lesquels cette crise se manifeste.

La seconde partie sera consacrée à la recherche des différentes causes ayant pu la provoquer ; causes dont la principale apparaît dès à présent consister en une réduction du pouvoir d'achat des propriétaires d'immeubles.

Enfin, avant de conclure, nous examinerons dans une troisième partie, les mesures par lesquelles le législateur a cherché à remédier à la crise du bâtiment.

PREMIERE PARTIE

ETUDE STATISTIQUE DE L'ACTIVITE INDUSTRIELLE DU BATIMENT FRANÇAIS

DÉFINITIONS

Pour bien circonscrire notre sujet, deux remarques préliminaires s'imposent.

Tout d'abord par industrie du bâtiment, nous entendrons l'ensemble des entreprises des différents corps d'état participant à l'édification et à la réparation des maisons et bâtiments de toute nature, à l'exclusion de tous autres travaux de construction.

De l'industrie du bâtiment, pris au sens étroit du terme, on exclut en premier lieu les Travaux Publics, c'est-à-dire tous les travaux de voirie quels qu'ils soient : routes, ponts, canaux, voies ferrées ; et encore certains travaux de construction spéciaux tels que ports, fortifications, etc... Les entreprises de travaux publics concourent il est vrai à l'édification des maisons pour l'infrastructure, mais ce genre d'activité ne constitue qu'une infime partie de leur champ d'action. La discrimination

entre ces deux branches d'industrie doit d'ailleurs se faire en tenant uniquement compte de la nature des travaux exécutés, et non du fait qu'ils ont été ou non commandés par une collectivité publique. Ainsi la construction de bâtiments administratifs : mairies, écoles, musées, ou d'immeubles de rapport municipaux, rentreront dans l'industrie du bâtiment, bien qu'exécutés pour le compte de collectivités publiques, alors que des travaux de soutènement exécutés pour le compte d'un particulier resteront dans le cadre des travaux publics.

On exclut également de l'industrie du bâtiment les industries productrices de matériaux, qui rentrent dans le cadre des industries connexes.

D'autre part, il sera sous-entendu, à moins d'indication expresse en sens contraire, que la circonscription territoriale sur laquelle porte la présente étude, est limitée à la région parisienne. Ce choix se justifie par des raisons d'opportunité.

Il serait extrêmement difficile en effet, de considérer la crise du bâtiment dans le cadre national, étant donné l'extrême diversité des formes qu'elle revêt d'une région à une autre, et le défaut de statistiques concernant l'ensemble du territoire. Une délimitation plus restreinte s'imposait donc, et si nous avons opté pour la région parisienne, c'est en raison du fait que, tant par le régime juridique et fiscal de la propriété bâtie et l'uniformité du marché du travail, que par l'unité des conceptions architecturales et des procédés de construction, la région parisienne forme un tout homogène qui se prête particulièrement aux observations.

D'ailleurs, la région parisienne englobe la majeure partie de l'activité du bâtiment.

En effet, on estime généralement que le quart de la valeur locative et que le quart de la valeur vénale de toute la propriété urbaine française se situe dans son ressort.

Au surplus, il résulte, d'une estimation très sérieuse, remontant il est vrai à 1929 (*La Journée Industrielle* 16-12-1937, *Quillery*) que, sur 8.490 millions de salaires versés dans toute la France aux ouvriers du bâtiment, 1.700 millions l'avaient été dans la région parisienne seule, et que, sur 21 milliards de travaux effectués, 4 milliards concernaient la région parisienne, ce qui lui attribue proportionnellement à l'ensemble du territoire une importance égale à 20 %.

Il est malheureusement assez difficile de définir exactement ce qu'il faut entendre par l'expression de « région parisienne ». Son emploi nécessite généralement des précisions multiples. Ainsi la Caisse des Congés Payés de la région de Paris, qui s'est constituée en conformité de la loi du 20 juin 1936, a pris soin d'énumérer limitativement les municipalités auxquelles s'étendraient sa compétence.

Cette notion de la région parisienne est d'ailleurs assez extensible, un arrêté ministériel relatif à l'application des conventions collectives lui a récemment incorporé certains cantons limitrophes, qui demandaient à être admis au bénéfice des conventions dont s'agit.

Quoiqu'il en soit, on estime en règle générale, que la région de Paris comprend le département de la Seine et une partie des départements de Seine-et-Oise et de Seine-et-Marne.

CHAPITRE PREMIER

STATISTIQUES DES AUTORISATIONS DE CONSTRUIRE

Divers indices vont nous permettre de suivre l'évolution de l'industrie du bâtiment au cours de la période 1928-1938 envisagée ; le plus important à cet égard est certainement l'indice de l'activité du bâtiment établi par la statistique générale de la France.

Cet indice, basé sur le nombre de délivrances annuelles d'autorisations de bâtir, nous donne une mesure assez exacte de l'activité constructive du pays.

Notre législation, dans un but de police et de contrôle, fait, en effet, une obligation à toute personne qui veut construire, reconstruire ou surélever en bordure de la voie publique, d'obtenir au préalable l'alignement individuel et l'autorisation de bâtir, afin d'assurer le jeu des servitudes, d'avancement et de reculement, et d'éviter que la construction projetée ne soit pas conforme aux prescriptions relatives à l'hygiène et à la salu-

brité. Mais il s'en faut que toutes les constructions, surélévations ou travaux pour lesquels un permis a été délivré soient réalisées. Il ne convient donc pas, dans ces conditions, d'attacher une trop grande valeur au nombre absolu des demandes en autorisations de construire délivrées chaque année, mais seulement à leurs variations relatives, car nous pouvons considérer que le déchet des projets non réalisés est sensiblement le même, pour des périodes d'égale durée.

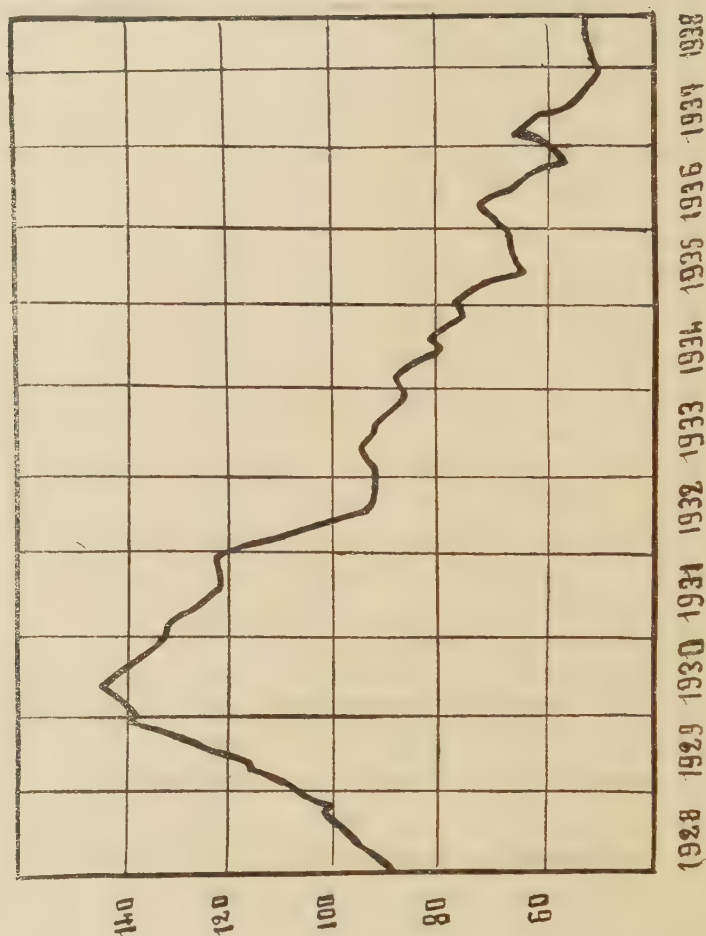
Une difficulté spéciale dérive de la grande diversité des constructions projetées.

En effet, bien que l'on préconise actuellement la prise en considération du cubage global des matériaux employés dans la construction, l'unité à l'étage a été adoptée jusqu'à présent comme commune mesure ; or, s'il est facile de chiffrer en étages le nombre brut des demandes relatives aux immeubles destinés à l'habitation, il n'en est pas de même des constructions industriels ou commerciales, que l'on doit convertir en étages fictifs suivant un barème conventionnel.

Une autre cause d'erreur provient du fait que certains travaux exceptionnels, tels que les travaux nécessités par la préparation de l'Exposition Internationale de 1937, qui ont été pour l'industrie du bâtiment la source d'une activité passagère, assez importante, ne sont pas pris en considération. Enfin, les travaux de réparation et d'entretien, qui forment le tiers des commandes passées en temps normal par la clientèle privée, échappent par leur nature même à toute mesure ; les variations relatives qu'ils ont pu subir de 1929 à 1938 resteront donc inaperçues.

Sous réserve de ces quelques observations, examinons l'évolution de l'activité du bâtiment au cours de la période décennale envisagée telle qu'elle se traduit par les indices qui nous

sont fournis par la S.G.F. et la courbe correspondante, reproduite ci-après (1).



(1) L'indice général mensuel est établi par moyenne pondérée des divers indices régionaux. Cet indice — corrigé des variations saisonnières — est régularisé par moyenne, avec ceux des deux mois précédents, puis il est décalé de deux mois pour tenir compte du délai s'écoulant entre la demande et la construction effective, le décalage total ressort ainsi à 3 mois 1/2. L'indice annuel résulte de la moyenne arithmétique des indices mensuels.

ANNÉES	INDICES
—	—
1928	100
1929	127
1930	139
1931	128
1932	97
1933	93,7
1934	85,2
1935	73,1
1936	69
1937	64
1938	61

De 1928 à 1930, le bâtiment traverse une ère de prospérité exceptionnelle, reflétée par la progression rapide de l'indice. L'activité des affaires et l'abondance des disponibilités incitent les particuliers à construire. L'activité du bâtiment demeure orientée principalement vers la construction d'immeubles ayant une affectation industrielle ou commerciale ; quant aux immeubles de rapport édifiés pendant toute la période, ils sont, pour une grande partie, l'œuvre de Sociétés Immobilières qui s'étaient multipliées, et pratiquaient sur une vaste échelle des opérations spéculatives sur la construction.

A partir de 1930, seule année d'après-guerre où l'activité du bâtiment ait dépassé son niveau d'avant-guerre, les demandes en autorisation de bâtir décroissent de façon ininterrompue, et ce, jusqu'en 1932, après toutefois une courte période d'arrêt au cours du second semestre de 1931.

Cette dépression profonde semble due à l'arrêt simultané des constructions d'immeubles de luxe et de locaux industriels et commerciaux, provenant de la réduction généralisée du pou-

voir d'achat. En effet, parallèlement à cette baisse de l'activité constructive on enregistre à la fois un accroissement du nombre des vacances dans les locaux à usage d'habitation à loyers élevés, et la débâcle de nombreuses sociétés immobilières.

La chute presque verticale observée entre 1930 et 1932, se poursuit, d'ailleurs, à travers de multiples oscillations, jusqu'en 1938, malgré deux redressements passagers en 1935-1936 et au début de 1937. En effet, de 1932 à 1938, époque où se situe le maximum de dépression, l'indice du bâtiment passe de 97 à 61, accusant de la sorte une diminution de plus de 35 %.

Mais, à partir de 1938, une légère reprise provoquée très vraisemblablement par toutes les mesures d'encouragement à la construction immobilière, se dessine. En effet, bien que la moyenne annuelle de 1938 soit restée inférieure à celle de 1937, les indices mensuels sont, à partir de 1938, en progression légère mais constante, sur les derniers indices de 1937.

La considération de ce dernier redressement donne l'impression que l'activité du bâtiment s'oriente actuellement vers une phase ascendante de son évolution, et bien qu'un pronostic soit difficilement possible à cet égard, il semble toutefois que la période 1937-1938 marquera le fond d'une dépression.

CHAPITRE II

STATISTIQUE DU CHOMAGE

Si nous prenons à présent en considération les variations du chômage, nous pouvons constater que leur évolution inverse, dans les grandes lignes, de celle de l'activité du bâtiment, confirme dans leur ensemble les constatations précédentes. Malheureusement, nous ne disposons pas de données statistiques s'étendant sur la durée de la période décennale envisagée ; les chiffres que nous indiquons dans le tableau ci-dessous, empruntés au Bulletin du Marché du Travail — publication trimestrielle émanant du Ministère du Travail — et indiquant par catégorie professionnelle les demandes d'emploi non satisfaites — ne remontent qu'en 1933.

	Dates	Demandes d'emploi	Offres d'emploi	Excédent des demandes sur les offres
1933	Janvier, Février, Mars.....			
	Avril, Mai, Juin	40.582	413	40.169
	Juillet, Août, Septembre.....	35.608	543	35.065
	Octobre, Novembre, Décembre.	77.717	159	77.558
1934	Janvier, Février, Mars.....			
	Avril, Mai, Juin	66.528	349	66.179
	Juillet, Août, Septembre	62.075	307	61.768
	Octobre, Novembre, Décembre.	86.611	326	86.385

1935	Janvier, Février, Mars	110.119	221	109.898
	Avril, Mai, Juin	84.593	410	84.183
	Juillet, Août, Septembre	73.811	671	73.140
	Octobre, Novembre, Décembre.	99.027	298	98.729
1936	Janvier, Février, Mars	105.108	373	104.735
	Avril, Mai, Juin	85.463	754	84.709
	Juillet, Août, Septembre	79.759	409	79.350
	Octobre, Novembre, Décembre.	82.759	221	82.538
1937	Janvier, Février, Mars	76.414	444	75.970
	Avril, Mai, Juin	55.113	540	54.573
	Juillet, Août, Septembre	54.592	529	54.063
	Octobre, Novembre, Décembre.	71.632	197	71.435
1938	Janvier, Février, Mars	81.684	196	81.488
	Avril, Mai, Juin	68.260	253	68.007

L'inconvénient résultant du point de départ tardif de cette statistique n'a d'ailleurs qu'une portée restreinte ; car, ainsi que nous l'avons vu, le bâtiment a connu, jusqu'en 1933, un essor considérable, et l'on peut présumer sans grands risques d'erreur, que le chômage qui a pu exister antérieurement à cette date, n'a été qu'un chômage saisonnier.

Dans l'industrie du bâtiment, directement influencée par les conditions atmosphériques, les fluctuations saisonnières sont en effet très fortement accusées et forment des cycles annuels d'une remarquable périodicité, avec maximum en janvier et minimum en juin, bien que l'intensité de ces fluctuations varient toutefois d'un corps d'état à un autre.

Il est d'ailleurs assez difficile de faire la part qui, dans les fluctuations du chômage doit être exclusivement attribuée à des influences saisonnières : on peut simplement affirmer que cette part est beaucoup plus grande qu'elle ne paraît à première vue, sur la simple observation des statistiques : car les époques d'inactivité et de plein rendement ne coïncidant pas entre les différents corps d'état, elles se contre-balancent entre elles, et donnent un idée atténuée de la réalité.

On aurait pu s'attendre à ce que les variations de l'activité du bâtiment et de l'intensité du chômage se traduisent par des courbes sensiblement symétriques, or il n'en est rien ; ces courbes présentent entre elles des divergences notables (même après élimination des influences saisonnières).

Ce phénomène dérive en partie de l'existence des difficultés, maintes fois signalées, auxquelles se heurte l'établissement d'une statistique exacte du chômage. Mais ce qui, en l'occurrence, vient fausser radicalement la valeur absolue des statistiques reproduites, est le défaut d'indications relatives aux fluctuations du nombre total des ouvriers du bâtiment pendant la période de temps sur laquelle elles portent. En effet, le nombre des ouvriers dépendant du bâtiment a subi des variations considérables depuis 1933, par suite des rapatriements de travailleurs étrangers, consécutifs aux mesures édictées pour la protection de la main-d'œuvre nationale.

Aux termes des différents arrêtés ministériels destinés à fixer, par catégorie professionnelle, les proportions maxima des travailleurs étrangers pouvant être employés dans les entreprises privées, industrielles ou commerciales, cette proportion a varié de 10 % à 15 % en moyenne pour les industries du bâtiment et des travaux publics. Et, l'application du pourcentage autorisé, s'il ne s'est pas traduit par un licenciement massif des travailleurs ne possédant pas la nationalité française, a du moins causé un arrêt brusque des immigrations d'ouvriers étrangers, dont les effectifs étaient particulièrement importants dans le bâtiment.

Enfin, à côté du chômage complet, il existe un chômage partiel extrêmement important, sur lequel, faute de documentation statistique, il est difficile de donner une estimation même approximative.

Toutefois, une indication intéressante nous est fournie, à cet

égard, par les variations du montant total des salaires versés annuellement par les employeurs de l'industrie du bâtiment à leurs ouvriers. L'assujettissement des entreprises au versement de la taxe d'apprentissage, aux indemnités de congés payés, et à la réparation des accidents du travail, les contraignent à des déclarations périodiques de salaires, tant auprès de l'Administration des Contributions Directes et des Caisses de Congés Payés, qu'auprès des Compagnies d'Assurances privées. Or, l'une de ces dernières, le Syndicat Général de Garantie, assure à elle seule plus de 80 % des entrepreneurs du Bâtiment de la région parisienne, et ses rapports donnaient jusqu'à ces derniers temps, une indication extrêmement précieuse sur le montant des salaires de cette industrie. Mais nous ne pouvons les reproduire utilement ici, car, outre que le Syndicat Général de Garantie intéresse à la fois le Bâtiment et les Travaux Publics, les variations considérables du taux des salaires qui se sont produites dans les dernières années, font apparaître dans le montant des salaires distribués des changements qui ne correspondent à aucune réduction du chômage total ou partiel.

Indiquons simplement que leur allure générale confirme, dans son ensemble, l'évolution de la crise du bâtiment telle qu'elle nous est apparue d'après les indices précédemment considérés, entre autre d'après les demandes en autorisation de construire.

CHAPITRE III

STATISTIQUE DES FAILLITES ET LIQUIDATIONS

Le relevé des faillites et fermetures annuelles d'entreprises appartenant au bâtiment, constitue un indice révélateur du ralentissement d'activité accusé par cette industrie. Mais il ne s'agit là que d'un procédé d'observation assez grossier dont nous ne chercherons pas à dissimuler le caractère approximatif. Toutes les entreprises déficitaires ne ferment pas leurs portes, et beaucoup continuent à fonctionner à perte pendant un temps plus ou moins long, de sorte que leur fermeture ne coïncide pas forcément avec la période la plus aigüe de la crise. Quant aux faillites enregistrées, il suffit de modifications souvent minimales de la législation commerciale, ou même d'instructions données par voie de circulaire, pour en hâter ou en retarder la déclaration.

D'autre part, ainsi que le fait remarquer M. AFTALION dans son ouvrage sur les « crises périodiques de surproduction », le rythme des faillites apparaît comme un symptôme des variations d'activité de l'industrie, plutôt que de son degré de prospérité, les phases d'essor économique provoquant la création d'entreprises hasardeuses qui sombrent dès que la situation

économique s'aggrave. « En conséquence, il faut renoncer à dé-
 « gager une corrélation constante et uniforme entre les fluc-
 « tuations des faillites et les cycles économiques, la seule induc-
 « tion un peu sûre qu'on puisse tirer des mouvements des fail-
 « lites paraît être celle de la grande ou faible acuité des crises,
 « après une brusque ascension ou un état stationnaire du nom-
 « bre des faillites au moment de la crise ».

Or, le relevé du nombre des faillites et des liquidations judi-
 ciaires enregistrées au cours de ces dix dernières années, tel
 qu'il nous est fourni par la Statistique Générale de la France,
 pour le Bâtiment et les Travaux Publics, accuse une recrudescence
 très caractéristique au cours des années immédiatement
 consécutives à celles où le Bâtiment a atteint son maximum de
 prospérité, pour décroître au fur et à mesure que la dépression
 de cette industrie s'accroissait, ainsi qu'il ressort du tableau
 suivant :

Années	Moyenne annuelle du nombre des faillites	Moyenne annuelle du nombre des liquidations judiciaires
1928	127	61
1929	132	57
1930	152	65
1931	169	81
1932	195	101
1933	216	100
1934	202	91
1935	201	72
1936	148	54
1937	131	46
1938	120	24

(moyenne 2^e trimestre)

CHAPITRE IV

EVOLUTION COMPAREE DE L'ACTIVITE DU BATIMENT ET DE L'ACTIVITE INDUSTRIELLE DANS SON ENSEMBLE

Préalablement à tout essai de comparaison il semble indispensable d'établir une discrimination entre, d'une part, la construction industrielle, et, de l'autre, la construction d'habitations. En effet, si nous reprenons la distinction classique entre biens de production et biens de consommation, nous voyons que le bâtiment est une industrie mixte qui peut se ranger dans les industries productrices de biens de production en tant qu'elle contribue à construire des usines, et dans les industries productrices de biens de consommation en tant qu'elle contribue à édifier des maisons. Or les industries productrices de biens de production et les industries productrices de biens de consommation participent de façon différente aux cycles économiques, et elles en subissent différemment les répercussions. On peut donc s'attendre à relever des divergences d'orientation notables entre la construction industrielle et la construction d'habitations ; — et, à l'intérieur de cette dernière catégorie.

entre la construction due à l'initiative privée, et la construction subventionnée par les pouvoirs publics, qui évolue, elle aussi, suivant des tendances propres. Ces données théoriques sont d'ailleurs pleinement confirmées par l'observation des faits.

En ce qui concerne tout d'abord la construction industrielle nous constatons, en effet, que ses fluctuations accompagnent les variations cycliques de la conjoncture, ce qui s'explique aisément par le fait qu'au cours des phases d'essor économique, l'extension des locaux existant, et la création de locaux nouveaux, nécessitées par les besoins d'une production accrue, provoquent le développement du bâtiment industriel, alors qu'au cours des phases de dépression, le ralentissement des exploitations industrielles mettent un terme brusque à son activité.

Toute différente au contraire se manifeste l'évolution de la construction d'habitations due à l'initiative privée. En temps normal en effet, la construction d'habitations ne se développe pas dans les périodes d'essor, mais dans celles des dépressions et ce, en raison du fait que pendant les périodes de baisse, les constructeurs bénéficient pour l'emprunt des capitaux qui leur sont nécessaires d'un taux d'intérêt réduit, et peuvent se procurer les matériaux dont ils ont besoin à des cours plus avantageux, alors que les loyers ne subissent qu'assez faiblement l'influence des variations de la conjoncture. Par contre, dans les périodes d'essor, l'élévation du taux de l'intérêt provenant de la pénurie des capitaux, jointe à l'accroissement des frais de construction, résultant à la fois de l'augmentation du prix de la main-d'œuvre et de la hausse du cours des matériaux, entraîne une élévation prohibitive du coût de la construction ; or, les logements produits dans des conditions aussi défavorables, ne peuvent être loués que moyennant des loyers dont le taux — calculé sur un prix de revient accru — ressortent fatalement à un chiffre supérieur de beaucoup à celui des logements cons-

truits en période de dépression ; ils subissent donc de ce chef une concurrence accablante.

Il en résulte que l'activité constructive privée peut se développer avantageusement dans le domaine des locaux à usage d'habitation pendant les périodes de baisse des prix, et jouer par cela même un rôle d'amortisseur de crise qui a souvent été mis en évidence (1).

Si nous passons à présent à la construction d'habitations ou d'édifices publics subventionnés par les pouvoirs publics, son examen nous révèle que ses variations reflètent avec peut-être un certain décalage les fluctuations de la conjoncture, car, ainsi que nous le verrons ultérieurement, l'appui de l'Etat à la construction a pour effet de faire dépendre celle-ci dans une large mesure de l'évolution budgétaire du pays ; et comme les ressources provenant de ce mode de financement tendent à croître en période de prospérité et à décroître en période de dépression, la construction subventionnée se trouve soumise aux mêmes fluctuations que l'ensemble de l'économie, avec peut-être un certain décalage.

En résumé, nous pouvons scinder l'activité constructive en trois branches distinctes relatives : la première, à la construction industrielle, la seconde, à la construction d'habitations privées, et la troisième à la construction subventionnée, évoluant chacune selon ses tendances propres. La courbe représentative de l'activité du bâtiment, construite d'après les indices établis périodiquement par les soins de la Statistique Générale de la France, synthétise ces diverses tendances, et l'interprétation de son évolution s'avère en conséquence extrêmement complexe.

Il résulte en somme de tout ce qui précède, qu'il est pour

(1) Leo Grebler : *Revue Internationale du Travail*, 1^{er} semestre 1936 : « Fluctuations du cycle économique et intervention des pouvoirs publics ».

ainsi dire impossible de comparer l'activité du bâtiment à l'activité de la production des autres branches d'industries au cours d'une période déterminée, abstraction faite de toute notion quantitative relative à l'importance respective de chacun des éléments composants considérés. Malheureusement, aucune discrimination n'est faite en France, entre la construction industrielle, la construction d'habitation privée et la construction subventionnée. On ne peut recueillir auprès de la Statistique Générale de la France aucun renseignement sur la nature des travaux pour lesquels les autorisations de construire sont accordées, ni sur le caractère privé ou public du constructeur pour le compte duquel ils sont délivrés.

Si nous en croyons certains économistes dont les observations remontent à la seconde partie du XIX^e siècle, les crises du bâtiment auraient coïncidé approximativement avec les crises générales de production. Mais de là à admettre que la branche industrielle du bâtiment exerce sur l'ensemble de l'activité de cette industrie une influence prédominante serait évidemment très arbitraire. D'ailleurs quand bien même il aurait été possible d'établir, au cours d'un cycle déterminé, de quelle façon se répartissent les commandes du bâtiment entre la construction industrielle, la construction privée et la construction subventionnée, rien ne nous permettrait de supposer que les proportions observées se reproduisent identiquement au cours des cycles économiques successifs. Il est même vraisemblable que non seulement ces proportions varient sensiblement sur des périodes de longue durée (la branche de l'activité industrielle du bâtiment prenant, par exemple, une importance croissante au cours d'une ère d'industrialisation) mais encore que lesdites proportions varient d'un cycle de courte durée au suivant (la construction de maisons à usage d'habitation augmentant par exemple d'intensité après une guerre dévastatrice).

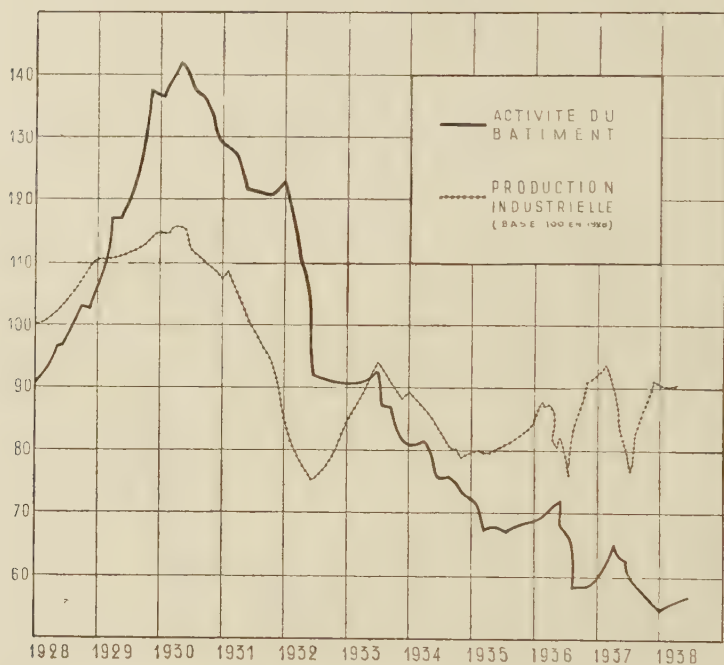
Quoiqu'il en soit, la contrariété même des mouvements existant entre la construction industrielle, la construction d'habitation privée et la construction subventionnée, tend à régulariser la marche générale de l'industrie du bâtiment. En effet, les périodes de pleine activité et de stagnation des diverses branches composant le bâtiment ne coïncidant pas entre elles, se compensent dans une certaine mesure, et atténuent ainsi les fluctuations de cette industrie considérée dans son ensemble — exception faite bien entendu des fluctuations saisonnières qui sont au contraire particulièrement marquées.

Une double conclusion se dégage donc des développements qui précèdent : d'une part, les fluctuations de l'industrie du bâtiment ne concordent pas forcément, en temps normal, avec celles de la production industrielle générale ; d'autre part, les crises du bâtiment doivent présenter, toutes proportions gardées, une acuité moins grande que celles de la plupart des autres industries.

Si, à la lumière de ces quelques observations, nous comparons l'activité du bâtiment à l'activité de la production industrielle des autres branches d'industrie, synthétisée par l'indice général, au cours de la période 1928-1938 envisagée, nous pouvons constater que leurs courbes représentatives présentent un parallélisme partiel d'orientation. Jusqu'en 1932 la courbe du bâtiment accompagne celle de la production avec un certain décalage. Toutefois, alors qu'une première reprise se dessine dans la production industrielle générale de 1932 à 1933, et qu'une seconde reprise, plus accentuée cette fois, prend naissance en 1935 et se poursuit en 1936 et 1937, l'activité du bâtiment ne cesse de décroître pour atteindre à la fin de cette dernière année le niveau le plus bas qu'elle ait jamais connu ; niveau inférieur de plus de 20 % au niveau minimum de la production industrielle générale.

Ainsi, contrairement à ce qu'on eût été en droit d'escompter, la crise du bâtiment a revêtu une ampleur non pas seulement égale mais supérieure de beaucoup à celle de la production industrielle considérée dans son ensemble. Cette différence d'amplitude inhabituelle, entre, d'une part, les mouvements de l'activité constructive, et, de l'autre, les fluctuations de l'ensemble de l'activité économique, est le signe indubitable du déséquilibre profond affectant l'industrie du bâtiment.

Un premier point semble donc d'ores et déjà acquis : c'est



qu'à ce phénomène d'observation nouveau, doivent correspondre des causes nouvelles. Le problème qui se pose est celui de savoir à quoi on peut les attribuer. La propagation jusqu'à l'industrie du bâtiment du mouvement de crise qui avait pris nais-

sance antérieurement dans d'autres industries, ne peut à elle seule, fournir une explication suffisante de la gravité exceptionnelle de la dépression affectant le bâtiment.

Au surplus, il ne peut s'agir ici de surproduction ou d'excès de rationalisation. En effet, les besoins de logements sont loins d'être satisfaits, et, dans ce domaine, il s'agit plutôt de sous-consommation que de surproduction, d'autre part, les progrès techniques réalisés dans l'industrie du bâtiment, bien que non négligeables, sont assez restreints, et n'ont causé aucune révolution dans le processus de production.

C'est dans le sens d'une restriction de la demande que les véritables causes de la crise du bâtiment doivent être cherchées. En effet, les débouchés du bâtiment sont de deux sortes : collectivité publique et constructeurs privés particuliers. Or, le premier de ces débouchés, qui est d'ailleurs restreint à l'heure actuelle, ne peut être, par sa nature même, qu'intermittent, puisque tous les travaux entrepris ne peuvent jamais dépasser les limites des crédits disponibles. Reste le second débouché fourni par les constructeurs privés, qui, pour présenter de plus grandes garanties de stabilité en temps normal, n'en a pas moins provoqué par sa contraction, la crise redoutable qui sévit à l'heure actuelle sur le bâtiment.

Comme nous venons de l'indiquer à propos de la construction industrielle, une des causes primordiales de cette contraction réside dans la généralisation de la crise économique à travers les diverses branches de l'industrie. Mais d'autres causes plus spéciales exercent parallèlement leur influence. Elles tiennent, pour une large part, à la chute de rentabilité de la propriété bâtie, résultant principalement de la législation d'exception sur les loyers. Par ailleurs, la cherté du loyer de l'argent, en privant les constructeurs éventuels des capitaux nécessaires à leur activité, a porté une grave atteinte à l'industrie du bâtiment

essentiellement conditionnée par le crédit. Enfin, différentes causes propres au bâtiment, entre autres, l'accroissement considérable du coût de la main-d'œuvre consécutif à l'application des lois sociales qui a porté la construction à un taux prohibitif, ne sont pas étrangères à la crise qui nous occupe.

Dans la deuxième partie de cette étude, consacrée à la recherche des causes de la crise du bâtiment, nous étudierons donc, sous quatre titres différents, les répercussions de la crise économique générale, la réduction du pouvoir d'achat des propriétaires, la question du crédit, et enfin, l'accroissement du coût des travaux de construction.

DEUXIEME PARTIE

Recherche des causes de la crise
dans l'industrie du bâtiment

TITRE PREMIER

LA CRISE ECONOMIQUE GENERALE

Nous avons brièvement indiqué, en suivant l'évolution de l'activité du bâtiment, telle qu'elle résulte des variations du nombre annuel d'autorisations de bâtir, comment la réduction généralisée du pouvoir d'achat des diverses classes de la population, consécutive à la réduction du volume des échanges provoquée par la crise économique générale, avait suscité une baisse marquée des travaux de construction.

Mais, étant donné la place prépondérante de la crise économique générale comme cause génératrice de la crise du bâtiment, il n'était pas inutile d'y revenir. Ici encore il semble utile de reprendre la distinction établie précédemment entre construction industrielle et construction d'habitations. En ce qui concerne le bâtiment industriel rappelons que les répercussions de la crise de la production se sont exercées directement. En effet, de même que le développement des affaires déclanche automatiquement l'essor de l'activité constructive, par suite des besoins nouveaux de logements qui se font sentir, de même, le ralentissement des affaires entraîne inévitablement la stagnation de la construction, par suite des compressions opérées

sur les frais généraux, et en conséquence, sur les dépenses de loyer qui en constituent le principal élément. C'est effectivement ce qui s'est produit en France au cours de la dernière crise.

Théoriquement, on eut été en droit d'espérer que cette crise du bâtiment industriel put être compensée en partie par une activité accrue de la construction d'habitations, dont l'évolution conjoncturelle peut — suivant l'expression de Léo GREBLER — être considérée comme anticyclique. Or, il n'en a rien été ; cette contradiction apparente entre les prévisions théoriques et les résultats de l'observation semble en partie provenir du fait que les crises provoquent, dans la généralité des cas, la réunion d'un ensemble de circonstances extrêmement favorables aux investissements immobiliers : baisse des matériaux de construction, de la main-d'œuvre, etc... alors qu'au contraire, la dernière crise s'est caractérisée, entre 1936 et 1938, par une progression énorme et continue des prix de revient due au développement de la politique économique et sociale, ainsi que nous le verrons plus en détail dans la troisième partie de cette étude. Peut-être est-il impropre de qualifier de « critique » cette période 1936-1938, au cours de laquelle la conjoncture française, bien qu'hésitante et incertaine, paraît néanmoins légèrement ascendante ; quoiqu'il en soit, il peut s'agir, tout au plus, d'une première phase de redressement, qu'il est possible d'assimiler à la période immédiatement antérieure sans fausser pour cela nos raisonnements.

Or, la hausse prodigieuse des coûts de construction qui a accompagné cette phase de la conjoncture ne pouvait manquer d'être particulièrement grave pour une industrie comme celle du bâtiment où la demande est fonction du capital. En effet, le montant nominal des capitaux dont dispose le constructeur éventuel restant fixe, alors que les prix de construction aug-

mentent, le pouvoir d'achat du constructeur dont il s'agit se trouve nécessairement diminué (1).

On comprend dès lors que la crise économique ait réagi si gravement non seulement sur la construction industrielle mais encore sur la construction à usage d'habitations, tant en ce qui concerne les maisons individuelles que les immeubles de rapport.

Notons que la crise sans précédent du bâtiment qui est résultée de cet état de choses, ayant entraîné la restriction des débouchés d'un nombre considérable d'autres industries, a réagi à son tour sur la crise générale, et que, par ce jeu d'actions et de réactions réciproques, la dépression économique s'est trouvée accentuée.

Enfin, à côté de ces effets d'ordre tout à fait général, il semble que certains aspects particuliers de la crise économique aient exercé une influence directe sur le bâtiment et méritent en conséquence d'être pris en considération.

Le facteur monétaire par exemple, est ici d'une importance primordiale.

De l'abondance ou de la rareté des disponibilités sur le marché, dépend en effet, dans une grande mesure, l'essor ou l'arrêt de l'activité constructive. On comprend donc que la thésaurisation et les exportations massives de capitaux qui se sont produites depuis 1936, jusqu'à une époque récente, aient exercé les effets les plus néfastes sur l'industrie du bâtiment.

Dans un ordre d'idées tout à fait différent, indiquons que des facteurs d'insécurité, tant intérieurs qu'extérieurs, n'ont pas été sans exercer leur influence sur la crise du bâtiment.

A l'intérieur tout d'abord, l'application brutale en juin 1936,

(1) Voir Nogaro, *Revue Economique Internationale*, septembre 1938 : « Deux années d'expérience économique en France ».

d'une législation sociale extrêmement onéreuse, ayant conduit à des hausses de salaires répétées, a causé une perturbation extrêmement profonde dans toute l'économie. Le bâtiment a tout particulièrement souffert de l'agitation sociale et de l'instabilité des conditions du travail qui en sont résultées, car, plus que tout autre branche d'industrie, il a besoin d'une atmosphère de calme pour se développer. Les opérations de construction dans lesquelles son activité se cantonne, sont, en effet, des opérations de longue durée, basées sur le crédit et la confiance.

Du point de vue extérieur enfin, l'insécurité des relations internationales a maintenu un état d'inquiétude latent, peu apte à stimuler l'esprit d'entreprise. Et, par voie de conséquence, le financement de la Défense Nationale a eu des répercussions défavorables sur le bâtiment, en absorbant la plus grande partie des capitaux disponibles, et en provoquant de la sorte un renchérissement du loyer de l'argent.

En résumé donc, au fléchissement généralisé du pouvoir d'achat dû à la crise économique, se sont juxtaposés des facteurs d'instabilité monétaire et d'insécurité extérieure, qui en ont aggravé les effets.

Mais le fléchissement profond de l'activité du bâtiment, précédemment observé, n'est pas dû exclusivement à la crise générale, d'autres causes se sont exercées parallèlement et y ont contribué pour une large mesure : en premier lieu la réduction du pouvoir d'achat des propriétaires qui fera l'objet du titre II.

TITRE II

REDUCTION DU POUVOIR D'ACHAT DES PROPRIETAIRES

Au cours de la période 1928-1938 envisagée, le pouvoir d'achat des propriétaires tel qu'il résulte du rapport entre les variations du revenu brut des immeubles et les variations des charges de toute nature auxquelles les propriétaires ont à faire face, n'a pas accusé invariablement une tendance à la baisse ; et si nous parlons actuellement de la « réduction » de ce pouvoir d'achat, ce n'est qu'en considération du dernier stade de son évolution.

D'ailleurs le niveau du pouvoir d'achat des propriétaires d'immeubles, malgré les fluctuations dont il a pu être l'objet, est resté constamment inférieur et de beaucoup, à ce qu'il était avant guerre ; depuis quelques années en particulier, il a accusé une dépression de profondeur inaccoutumée, en raison du fait qu'alors que le revenu brut des immeubles n'a pas, ou très peu, varié, toutes les charges, tant d'entretien que fiscales ou locatives, ont augmenté dans des proportions considérables.

Avant de rechercher les différentes causes de cette réduction

du pouvoir d'achat des propriétaires, génératrice directe de la crise dans laquelle se débat le bâtiment — puisqu'elle a provoqué non seulement la réduction du volume des travaux d'entretien, mais encore celui des travaux de construction neuve, par les perspectives peu encourageantes qu'elle laissait entrevoir aux constructeurs éventuels d'immeubles de rapport —, il importe d'indiquer quels sont les signes par lesquels elle s'est manifestée.

La dévalorisation immobilière

La valeur vénale d'un immeuble étant fonction du revenu net qu'il procure, l'abaissement du pouvoir d'achat des propriétaires, où, en d'autres termes, la réduction de la rentabilité des immeubles, ne peut manquer d'avoir son reflet exact dans la dépréciation de la propriété bâtie. En conséquence, l'observation du marché immobilier est susceptible de nous donner à elle seule, une idée approchée de l'ampleur et de la gravité de cette dévalorisation. Malheureusement l'étude des transactions immobilières, volontaires ou forcées, qui se sont effectuées au cours des dix dernières années dépasserait de beaucoup le cadre de cette étude ; nous nous bornerons donc à en indiquer les tendances générales, en nous référant pour cela, à l'avis des spécialistes dont les estimations font autorité en matière immobilière.

A l'unanimité, ils concluent à une baisse régulière et progressive des valeurs vénales immobilières de 1930-1931 jusqu'à nos jours, baisse d'ailleurs inégale selon les différentes catégories d'immeubles. Ainsi, alors que les immeubles de rapport d'avant-guerre, pourvus du confort moderne, ont fait preuve d'une grande résistance et ont été assez peu touchés par la crise, le marché des hôtels particuliers a subi un effondrement total.

Mais, abstraction faite de ces quelques inégalités, la majeure partie des mutations ont accusé une baisse très accentuée de la valeur vénale des propriétés bâties. Au surplus, il faut tenir compte du fait que la dépréciation des immeubles révélée par le prix des adjudications ou des ventes volontaires n'est que relative, et que leur dépréciation réelle est en réalité beaucoup plus considérable.

En effet, le coefficient de hausse du prix des immeubles par rapport à 1914, est resté très au-dessous du coefficient de dévaluation de la monnaie. Ainsi, la dévaluation de mai 1936, n'a été accompagnée par aucun accroissement des revenus immobiliers, donc par aucun accroissement de valeur vénale des immeubles, et, de ce chef, le pouvoir d'achat des propriétaires s'est trouvé réduit.

Ceci s'explique aisément par le fait qu'en période de dépréciation monétaire, le rendement des immeubles est généralement affecté par les lois de protection des locataires, lois qui limitent la hausse des loyers, alors que les frais d'entretien et les impôts tendent à augmenter. D'ailleurs même en ce qui concerne les immeubles non taxés, les revenus locatifs n'augmentent jamais en proportion inverse de la baisse de la monnaie.

Or, un immeuble ne possède pas une valeur intrinsèque immuable, qui lui soit propre. Sa valeur est réglée comme nous l'avons déjà dit, par les revenus effectifs qu'il procure, et, en conséquence, le fléchissement desdits revenus entraînera automatiquement le fléchissement de la valeur de l'immeuble.

Précisons que le revenu dont il s'agit, est le revenu net, et que son amoindrissement ayant été encore plus grand que celui du revenu brut, la chute de valeur vénale des immeubles, est supérieure à la chute du produit locatif.

Au surplus, parallèlement aux manipulations monétaires,

d'autres facteurs ont encore accentué la désaffectation de plus en plus grande des capitalistes pour les investissements immobiliers ; désaffectation qui se traduit sur le marché par un accroissement du nombre de ventes d'immeubles sur saisies, proportionnellement au nombre total des transactions annuelles. Ainsi, la tension extérieure, créant des risques de dévastation partielle ou totale en cas de guerre, l'agitation sociale intérieure, qui s'est manifestée au cours de ces dernières années, n'y sont certainement pas étrangères.

Il ne faut pas oublier en effet, que la rentabilité de l'immeuble à loyers, étant toujours restée modérée, même pendant les périodes plus favorables, c'est surtout l'élément de sécurité, qui lui était traditionnellement accordé, qui a favorisé dans le passé, les placements immobiliers.

En résumé, cette baisse constante de la valeur vénale des immeubles, jointe au fait que les ventes ont, en général, été réalisées sur la base d'un taux de capitalisation qui, au cours de cette même période, a marqué une tendance à s'accroître, met en lumière la diminution réelle des revenus servant de base aux estimations.

Les causes en sont multiples, leur recherche fera l'objet de trois chapitres consacrés respectivement à la législation des loyers, à la législation des délais et aux charges de la propriété bâtie.

Avant de les aborder, il ne semble pas inutile de donner quelques chiffres empruntés à M. E. MICHEL, qui concrétisent de façon particulièrement frappante la dévalorisation progressive de la fortune immobilière française.

Aux termes d'une étude assez récente, basée sur les résultats des recherches de M. DUGE DE BERNONVILLE (Directeur-Adjoint de la S.G.F.) relatifs à l'évolution annuelle des revenus privés, M. E. MICHEL déclare en effet : « En 1913, non compris les trois

« départements d'Alsace-Lorraine, les revenus privés étaient de
« l'ordre de 36 milliards. A cette époque, le revenu brut total
« des propriétés bâties s'élevait à 3,7 milliards, soit une pro-
« portion de 10,3 %.

« Actuellement, sur 210 milliards, les revenus afférents aux
« locaux d'habitation peuvent s'évaluer à 12,6 milliards, la
« proportion correspondante serait d'environ 9,55 % ».

Bien plus éloquents sont encore les chiffres résultant des évaluations directes de E. MICHEL sur la fortune immobilière nationale, en francs or, à différentes époques. Il estime en effet, que la valeur or de la richesse immobilière française qui était de 144 milliards 500 en 1914 est tombée à 47 milliards 500 à la fin de 1937. Mais on doit observer que le critérium de la « valeur-or », c'est-à-dire d'une estimation réduite en proportion de la diminution de la teneur en or du franc est assez arbitraire, car le pouvoir d'achat de la monnaie n'a pas diminué dans la même proportion.

CHAPITRE PREMIER

LEGISLATION SPECIALE DES LOYERS

HISTORIQUE

La législation sur les loyers tient, dans notre droit, une place assez particulière, étant donné qu'elle a été uniquement inspirée par des considérations d'ordre économique et social, tendant à la résorption de la crise du logement, et, qu'en l'occurrence, le législateur semble s'être assez peu préoccupé des principes de droit civil propres au contrat de louage.

Abstraction faite des dispositions prises pendant la période consécutive à la cessation des hostilités, pour la liquidation des moratoires de guerre et la substitution d'un état d'équilibre normal, à la période de perturbations qui venait d'être traversée, c'est sous la forme d'un palliatif au problème du logement dans les grandes agglomérations que les premières mesures relatives à la législation spéciale des loyers ont été présentées.

En effet, pour combler le déficit résultant de la destruction massive de maisons d'habitation, et de l'inaction presque totale du bâtiment durant les quatre années d'hostilité, il eût fallu

que l'activité constructive redoublât dans la période d'après-guerre ; or, il n'en a rien été : la dévaluation des monnaies, la hausse considérable des prix de matériaux de construction et des salaires, le taux élevé de l'intérêt, et surtout la perspective de voir baisser progressivement les prix élevés dus à la guerre, empêchèrent l'initiative privée de se développer (1). Cet état de chose, joint au fait que, pendant la période d'inflation consécutive à la cessation des hostilités, de nombreux étrangers étaient venus s'installer en France, où la vie était pour eux particulièrement facile, que le développement des affaires exigeait des installations plus vastes et plus importantes, qu'il accélérerait en même temps la concentration de la population dans les centres urbains, qu'enfin, les particuliers ayant réalisé des profits rapides, désiraient des habitations plus spacieuses, créa dans les agglomérations de quelque importance, une crise sans précédent en matière de logement.

L'insuffisance de l'offre, par rapport à la demande, risquait de provoquer une hausse de loyers qui aurait dépassé la capacité de paiement des locataires, le gouvernement se vit donc obligé de s'immiscer dans les rapports entre locataires et propriétaires. La protection des locataires s'exerça dans le double sens, d'une limitation à l'accroissement du prix des loyers, et d'un contrôle au droit de congédiement des propriétaires. Mais, bien que qualifiée de provisoire, cette législation, conservée et développée, continue toujours à s'exercer.

La restriction de la liberté contractuelle, entre propriétaires et locataires, maintenue après la disparition des faits qui l'avait provoquée, et sous la pression desquelles elle avait été prise, a

(1) Il convient toutefois de faire une réserve en ce qui concerne les régions dévastées du Nord de la France, dont la reconstruction a entraîné une activité locale du bâtiment extrêmement importante.

exercé les plus graves répercussions sur l'industrie du bâtiment. Nous ne les examinerons qu'après avoir rappelé dans leurs grandes lignes les phases essentielles de cette législation spéciale des loyers.

DIFFÉRENTES MODALITÉS DE LA LÉGISLATION DES LOYERS

Jusqu'au 1^{er} avril 1926, tous les baux à loyer, qu'ils concernent des locaux d'habitation ou des locaux commerciaux, étaient visés par les mêmes lois ; mais, depuis cette date une distinction fondamentale a été introduite dans les textes, entre, d'une part, les locaux à usage d'habitation ou à usage professionnel, et, de l'autre, les locaux à usage industriel ou commercial.

Cette disjonction, opérée dans un but de clarification, permet à l'heure actuelle de distinguer les moyens mis en œuvre par le législateur en vue de l'adaptation du prix des loyers et des baux à la capacité de paiement des locataires ; pour la première catégorie (locaux d'habitation) il a en effet procédé par voie de réglementation, tandis que pour la seconde catégorie (locaux industriels et commerciaux) c'est par voie de révision qu'il a atteint le résultat cherché.

Nous exposerons donc successivement les traits dominants des mesures prises dans ces deux domaines, étant bien observé, qu'il ne s'agira que d'un exposé sommaire, et non d'un commentaire ou d'une analyse complète de cette législation d'exception.

SECTION I

Dispositions essentielles des lois relatives aux locaux à usage d'habitation ou à usage professionnel

Les rapports entre propriétaires et locataires d'immeubles,

achevés antérieurement à 1914, sont actuellement régis par la loi du 1^{er} avril 1926. Les lois subséquentes des 31 juillet 1927, 29 juin 1929, etc... et 31 décembre 1937 qui ont modifié cette dernière, et ont été incorporées au texte.

Dans sa rédaction primitive, cette loi, applicable dans toutes les villes d'une importance déterminée, instituait sous certaines réserves, un régime de prorogation s'étendant de plein droit aux locataires, sous-locataires, cessionnaires ou occupants de bonne foi, de locaux affectés à l'habitation, remplissant les conditions de jouissance exigées.

Les dates d'expiration des prorogations accordées, variables suivant le taux du loyer considéré et le chiffre de la population des villes où étaient situés les locaux loués, s'échelonnaient sur une période de cinq années, s'étendant de 1927 à 1931, les prorogations les plus longues étant attachées aux locaux dont les loyers étaient les plus faibles.

De plus, les articles 10 et 11 de ladite loi, posaient comme règles, que lesdites prorogations seraient accordées moyennant une majoration dont elle fixait le maximum à 100 % de la valeur locative en 1914 pour les locaux d'habitation et à 125 % pour les locaux à usage professionnel.

Outre la majoration du loyer proprement dite, la loi de 1926 décidait (Art. 11, parag. 6) que le bailleur pourrait exiger une majoration supplémentaire, pour divers impôts et taxes, ainsi que pour les charges de l'immeuble et prestations en nature. Les parties avaient d'ailleurs le droit d'évaluer à forfait, la majoration supplémentaire tenant auxdits impôts et prestations, le forfait ne devant pas toutefois dépasser 15 % du loyer majoré.

La durée d'application de la loi du 1^{er} avril 1926 avait été, pour celles de ses dispositions ayant trait à la limitation du montant des loyers, restreinte à 3 années. D'autres dispositions

législatives devaient donc intervenir pour fixer, à partir du 1^{er} avril 1929, un nouveau maximum au taux des majorations applicables aux loyers des locations prorogées ; — ces dispositions résultent de la loi du 29 juin 1929.

Pour ne retenir de cette loi que les dispositions relatives à l'expiration des prorogations et à la taxation du taux des loyers, il suffira de mentionner, d'une part, qu'un nouveau régime de prorogations s'échelonnant du 1^{er} juillet 1932, pour les locaux dont le loyer excédait 6.000 francs en 1914, au 1^{er} juillet 1938, pour les locaux dont le loyer n'atteignait pas 1.000 francs en 1914, était institué, et que, d'autre part, l'article II, paragraphe I stipulait que « la valeur locative de 1914 serait majorée de 150 %, pour les locaux d'habitation et 175 % pour les locaux professionnels, du 1^{er} juillet 1929 au 1^{er} juillet 1931, et, à partir de cette date, de 15 % en sus chaque année, jusqu'à la fin des prorogations prévues par la présente loi ».

Le forfait prévu par la loi de 1926, pour le remboursement des impôts et prestations, pouvait être de 30 % au lieu de 15 %, mais il était calculé non plus sur le montant du loyer majoré, mais par rapport au loyer de base.

L'article II prévoyait en outre certaines hypothèses dans lesquelles le propriétaire aurait le droit d'exiger un supplément de loyer.

Enfin, l'article II in fine, précisait que, jusqu'au 1^{er} juillet 1939, il était interdit « aux propriétaires et bailleurs, à l'expiration des prorogations ci-dessus prévues, de percevoir pour les locations faites dans les immeubles construits et achevés avant le 1^{er} août 1914, un loyer supérieur à la valeur locative à cette date des locaux loués, majoré de 300 % pour les locaux d'habitation et de 325 % pour les locaux à usage professionnel, compte tenu des impôts et prestations, sauf celles relatives au chauffage et à l'ascenseur ».

Les palliers d'augmentation, organisés par la loi du 1^{er} avril 1926, furent observés de 1931 à 1932 et de 1932 à 1933, mais, à partir de cette époque, les lois respectives des 30 juin 1933-25 juin 1934-30 juin 1935-30 juin 1936 et 30 juin 1937 — supprimèrent successivement les majorations de 15 % prévues pour chaque année.

Il convient de signaler, en passant, que les seules mesures adoptées par ces lois successives pour dédommager les propriétaires des pertes résultant pour eux de la suppression des majorations légales : 1° octroi en sus du loyer, d'un intérêt de 4 % sur le montant des capitaux engagés par le propriétaire ayant amélioré son immeuble d'accord avec la majorité des locataires (art. 2, loi du 30 juin 1935) et 2° suppression de l'obligation du ravalement décennal imposé par la ville de Paris (art. 2, loi du 25 juin 1934) furent, l'une pratiquement inefficace, et l'autre directement préjudiciable à l'industrie du bâtiment.

Enfin, le Gouvernement ayant sans doute estimé que la suppression du supplément légal de 15 %, qui aurait dû s'appliquer à compter du 1^{er} juillet 1935 était insuffisant pour remédier à l'amputation des traitements d'une certaine catégorie de citoyens, opérée au cours du redressement économique et financier qu'il poursuivait par une politique de déflation, un décret-loi du 16 juillet 1935 vint réduire à titre temporaire de 10 %, tous les loyers des locaux à usage d'habitation ou à usage professionnel de quelque nature qu'ils fussent, qu'il s'agit de locaux situés dans les villes où la loi du 1^{er} avril 1926 n'était pas applicable, ou qu'il s'agit au contraire d'immeubles construits postérieurement à 1914. Ce fut en quelque sorte, une cristallisation de tous les loyers à 90 % de leur taux effectif, au 16 juillet 1935.

Telles étaient dans leur ensemble les dispositions essentielles

de la législation spéciale des loyers, à une époque où la réduction des revenus de la propriété bâtie, jointe à une augmentation progressive des charges lui incombant, plaçait de nombreux propriétaires dans une situation des plus précaires, et par un contre-coup très compréhensible, provoquait un arrêt complet de l'activité du bâtiment, tant en ce qui concerne la construction neuve que les travaux de simple entretien.

Si nous entrons un peu dans le détail des textes nous pouvons nous rendre compte que, loin d'inciter les propriétaires à entreprendre des travaux, certaines dispositions de la loi avaient plutôt pour effet de décourager ceux qui auraient été tentés de le faire.

Signalons à cet égard, l'article 21 de la loi du 29 juin 1929, qui mérite d'être reproduit in extenso : « Aucune prorogation, « quelle qu'elle soit, ne pourra être opposée au propriétaire de « nationalité française qui veut démolir un immeuble pour « construire, sur le même terrain, un autre immeuble d'une « surface habitable au moins égale et contenant au moins le « même nombre de logements que l'immeuble démoli ».

« Il en sera de même si le propriétaire veut aménager son « immeuble par voie de surélévation ou de toute autre façon « lorsque l'aménagement aura pour effet d'augmenter la sur- « face habitable et le nombre de logements ».

« Dans le cas d'aménagement ou de surélévation, l'exercice « du droit de reprise sera limité strictement aux exigences « des travaux ».

« L'exercice de ce droit de reprise du propriétaire sera su- « bordonné aux conditions suivantes :

« 1° qu'un préavis d'un an soit donné à chacun des locataires « congédiés pour quitter les lieux loués ;

« 2° qu'une indemnité préalable égale à deux ans du montant

« du loyer annuel soit versée par le propriétaire à chacun des
« dits locataires ;

« 3° que les travaux de construction soient commencés dans
« les six mois du départ du dernier locataire ayant quitté les
« lieux.

« Le propriétaire qui, ayant excipé des dispositions des
« alinéas 1 et 2 du présent article, n'aura pas commencé lesdits
« travaux dans le délai susvisé, ou qui ne les aura pas exécutés
« dans les conditions prévues aux alinéas 1 et 2 du présent
« article, sera, pour l'avenir, déchu de tout droit de reprise,
« frappé d'une amende civile de 500 à 5.000 francs sans pré-
« judice de tous dommages-intérêts que pourrait réclamer le
« locataire évincé.

« Aucune des conditions ci-dessus formulées ne s'appliquera
« au cas où l'immeuble menace ruine. Dans le cas où le pro-
« priétaire prouve que l'immeuble est insalubre et où il se
« propose de reconstruire ou de transformer l'immeuble, la
« seule condition exigée est le préavis d'un an. Toutefois, dans
« le cas de transformation, l'exercice de droit de reprise sera
« limité strictement aux exigences des travaux.

« Tous les locataires bénéficiaires de la prorogation devront,
« dans les limites prévues par l'article 1794 (parag. 1 et 2) du
« Code Civil, supporter, tant dans les locaux occupés par eux
« que dans les autres parties de l'immeuble, les travaux rendus
« nécessaires par les surélévations entreprises par le proprié-
« taire, à la condition que demeure ce qui est nécessaire à leur
« logement et à celui de leur famille.

« Dans le cas de démolition, transformation ou surélévation
« nécessitant son départ, le locataire, à la disposition duquel
« le propriétaire mettra dans la même commune, aux mêmes
« conditions de prix et de durée, un local d'habitation simi-

« laire, ne pourra invoquer à son encontre le bénéfice de la
« prorogation.

« Le bénéfice de la prorogation ne sera pas non plus appli-
« cable au propriétaire qui veut reprendre pour les utiliser
« dans le but de construire des bâtiments à usage principal
« d'habitation, tout ou partie des cours, jardins ou terrains
« précédemment loués nus, comme accessoires d'un local d'ha-
« bitation. Dans ce cas, le locataire pourra obtenir une réduction
« de loyer ».

Ainsi, sauf le cas où l'immeuble menaçait ruine, le proprié-
taire qui désirait démolir pour reconstruire se trouvait astreint
à une double condition particulièrement onéreuse ; observation
d'un préavis d'un an envers le locataire, et abandon à ce der-
nier d'une indemnité égale à deux années de loyer.

Si quelques propriétaires avaient cru pouvoir éluder ces dis-
positions légales, en alléguant la ruine de leur immeuble,
pour entreprendre des travaux de première nécessité qu'ils
étaient dans l'impossibilité de différer, leurs espoirs ont été
vains ; on relève en effet de nombreuses décisions de jurispru-
dence aux termes desquelles : ne constitue pas un immeuble
menaçant ruine celui dont le 3^e étage n'est pas habitable —
ne constitue pas un immeuble menaçant ruine celui dont la cou-
verture est à refaire, etc.. etc...

Si l'on remarque d'autre part, qu'aucune disposition des lois
du 1^{er} avril 1926 et 29 juin 1929 ne permettait au propriétaire de
tenir compte des dépenses d'amélioration effectuées dans les lo-
caux loués pour obtenir une majoration, si minime soit-elle, du
prix de base de son loyer, on comprendra aisément que rien
n'incitait celui-ci à faire procéder dans son immeuble à des tra-
vaux non indispensables, même lorsque, disposant de revenus
de source propre, il aurait eu la possibilité de le faire.

D'ailleurs, même en dehors de cet article 21, que nous venons

de mentionner, toute la législation des loyers contribuait dans ses moindres détails à diminuer l'attrait de la propriété, et à entraver la jouissance du droit d'usus qui y est inhérent.

Indiquons par exemple la rigueur des pénalités infligées au bailleur convaincu d'avoir perçu un taux de loyer supérieur au taux licite ; les conditions extrêmement dures apportées par l'article 5 de la loi du 29 juin 1929 à l'exercice du droit de reprise, la sévérité des justifications dont l'abus de ce droit est assorti, ainsi que la sévérité des justifications exigées à posteriori sur son usage légitime en cas de contestation.

Mentionnons, à titre d'exemple, qu'il a été jugé à cet égard : que l'exécution de travaux dans un local repris en vertu de l'article 5 ne constitue pas nécessairement par elle-même l'occupation du local.

(Juin 1929 — Rev. Loy. p. 616)

Que pour constituer un cas de force majeure, en cas d'occupation, les travaux effectués dans le local repris, doivent être « urgents, nécessaires et longs ».

(Nov. 1933 — Rev. Loy. p. 703)

etc...

Partant du souci très compréhensible d'assurer le bon fonctionnement des lois d'exception sur les loyers, en sanctionnant sévèrement les moindres dérogations qui auraient pu y être apportées par les propriétaires, on en est arrivé à réduire à l'excès le libre exercice de leur activité, et par contre-coup, à rendre inopérantes celles de leurs initiatives qui eussent été les plus profitables à l'industrie du bâtiment.

Enfin, l'interprétation jurisprudentielle extrêmement restrictive, qui s'était formée autour de cette législation déjà si lourde de conséquences, aggravait encore dans une mesure appréciable, la situation peu enviable des détenteurs d'immeubles.

Ainsi, sous l'empire de la loi du 29 juin 1929, il a été admis

que le droit à la prorogation était un droit réel et non pas personnel, d'où impossibilité pour le propriétaire de relouer les locaux devenus vacants moyennant la majoration de 300 % prévue par le dernier alinéa de l'article 11, avant l'expiration des prorogations applicables auxdits locaux, en raison du loyer moyennant lequel ils étaient loués en 1914.

De même, une autre question qui, elle aussi ne présente aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif, celle de savoir si la réduction de 10 % prévue par le décret-loi du 16 juillet 1935 devait s'appliquer ou non aux locaux loués postérieurement à la parution du décret, avait été résolue dans un sens défavorable aux intérêts des propriétaires, puisque la jurisprudence a admis que le fait d'avoir loué postérieurement au 17 juillet 1935, moyennant le prix en cours à cette date, sans faire subir à ce prix la réduction de 10 % prévue par le décret, constituait l'infraction prévue par l'article 1^{er} du décret-loi du 16 juillet 1935, ensemble l'article 13 de la loi du 1^{er} avril 1926.

Cour de Colmar, 26 juin 1937. R. L. 1937-660

Cass. Crim. 25 septembre 1937. R. L. 1937-662

Toutefois nous devons observer que, ici, aucun doute ne pouvait subsister sur l'esprit du décret, l'exposé préparatoire portait en effet textuellement : « l'œuvre de redressement économique va entraîner pour certaines catégories de citoyens des charges nouvelles... qui affecteront leurs moyens d'existence.

« Pour remédier à cet état de chose, a-t-il paru opportun et équitable de diminuer dans les mêmes proportions l'une des dépenses principales de la vie courante. C'est ainsi qu'a été envisagée la réduction de 10 % du montant des loyers à usage d'habitation et à usage professionnel ».

La simple lecture de ce texte, manifeste clairement que l'intérêt du locataire constituait une fois de plus la seule et unique préoccupation du législateur. Peu lui importait en effet, que le

propriétaire eût à faire face à un accroissement du montant des impôts de l'ordre de 250 % et à un accroissement du coût des travaux d'entretien de l'ordre de 1200 % (1), coût sur lequel la politique de déflation ne devait d'ailleurs agir que faiblement : seule la diminution de la capacité de paiement des locataires lui paraissait digne de considération, et lui faisait rejeter d'emblée tout compromis ou toute solution transactionnelle, entre les intérêts divergents des deux parties en présence.

Il est, d'ailleurs, permis de se demander, si la réduction progressive du pouvoir d'achat des propriétaires, résultant de cette politique poursuivie systématiquement depuis la guerre, cadre avec l'intérêt général, et si l'accroissement du chômage résultant de l'arrêt du bâtiment et de toutes les industries qui en dépendent, ne préjudicie pas à la collectivité toute entière. Mais nous touchons ici à l'important problème de la répartition des revenus auquel nous serons amenés à faire quelques allusions plus loin. Quoiqu'il en soit, la situation extrêmement critique dans laquelle se trouvaient les propriétaires ne leur permettait plus d'éluder la nécessité de l'action.

Depuis trop longtemps, les problèmes relatifs aux loyers avaient été pris à un point de vue plus politique qu'économique ; l'état de chose qui en était résulté provoqua l'union de toutes les forces de la propriété bâtie ; Fédérations, Chambres Syndicales, Associations de Propriétaires concertèrent leur action, une pression certaine fut exercée sur la Chambre et le Sénat au cours des laborieuses discussions qui précédèrent l'élaboration de la loi du 31 décembre 1937, et, à l'heure actuelle, un revirement certain peut s'observer à la fois dans la jurisprudence, qui semble faire une interprétation moins restrictive des textes soumis à son appréciation, et dans la législa-

(1) Indice de Pradelle.

tion, ainsi qu'il résulte de la rédaction même, de cette loi du 31 décembre 1937.

Les modifications au régime antérieur, apportées par la loi nouvelle, sont dans leurs grandes lignes, les suivantes :

— Institution de nouvelles prorogations s'étendant du 1^{er} juillet 1939 au 1^{er} juillet 1943.

— Abrogation de la réduction temporaire de 10 % décrétée le 16 juillet 1935.

— Création de nouveaux pourcentages de 10 % calculés par rapport au loyer de base, à compter du 1^{er} juillet 1938, et jusqu'à l'expiration des prorogations.

Comme le résume clairement l'alinéa 1^{er} de l'article 8 de la loi : « la valeur locative de 1914, sera majorée de 180 % du 1^{er} janvier 1938, et à partir de cette dernière date, de 10 % en sus « chaque année jusqu'à la fin des prorogations prévues à l'article 2 ».

Mais, alors que la loi du 1^{er} avril 1926 prévoyait que le loyer de base devait être égal au loyer réellement payé en 1914 lorsque les lieux étaient loués ou, en cas de non-location, égal à la valeur locative en 1914 de locaux similaires ; et, qu'en conformité de ladite loi, la jurisprudence interprétant strictement le texte décidait qu'il n'y avait jamais lieu de tenir compte des améliorations apportées à l'immeuble depuis 1914, la loi du 31 décembre 1937 prévoit que dorénavant, le juge devra tenir compte pour la fixation du loyer de base « des dépenses d'amélioration que le propriétaire justifiera avoir faites depuis « 1914, dans la mesure où ces améliorations auront augmenté « la qualité du logement ou le confort à l'avantage direct du « locataire » en précisant que « toutefois la valeur locative ainsi « majorée ne pourra dépasser la valeur locative de locaux similaires ayant bénéficié d'améliorations analogues avant le « 1^{er} août 1914 ».

S'il est vrai que, en améliorant son immeuble, le propriétaire en augmente la valeur et accroît, de ce fait, son propre capital il était néanmoins logique, que la modification dans la nature du service rendu au locataire, entraînant une modification de prix de ce service, en vertu du grand principe d'équivalence entre le montant des prestations et contre-prestations fournies par chacune des parties contractantes.

Les majorations pour charges, restent les mêmes qu'en vertu de la loi de 1926 ; mais, en cas de pluralité de locataires, la répartition se fait entre eux, non plus au prorata de leur loyer actuel, mais au prorata de leur loyer de 1914, lorsque le propriétaire en réclame le montant sur justifications. Ces majorations continuent à pouvoir être fixées d'un commun accord entre les parties, moyennant un forfait égal au maximum à 30 % du loyer de 1914 ; toutefois, alors que d'après la jurisprudence antérieure, l'accord relatif au forfait des charges était définitif et s'imposait à chaque partie qui ne pouvait s'en dégager sans obtenir l'assentiment de l'autre, la loi de 1937 apporte sur ce point une innovation, en permettant à chaque partie de dénoncer l'accord, sous réserve d'un préavis de six mois. Au surplus, l'article 11 bis de la loi du 31 décembre 1937 permet au propriétaire de récupérer, en plus du loyer licite, le montant des dépenses d'améliorations par lui apportées aux lieux loués depuis le 1^{er} juillet 1937 d'accord avec la majorité des locataires, en précisant que les seules améliorations donnant lieu à majoration sont celles apportées dans les conditions de jouissance des locaux loués, améliorations « indépendantes des travaux « d'entretien ordinaires et d'hygiène imposés par les collectivités locales et qui ne s'appliquent qu'aux travaux augmentant « la qualité des logements et le confort à l'avantage direct du « locataire ».

Cette réforme s'imposait ; car il est évident que si l'on inter-

dit au propriétaire la possibilité de tirer un revenu adéquat de la dépense engagée, non pas pour l'entretien normal, mais pour mettre l'immeuble dans des conditions plus confortables et plus hygiéniques en lui faisant subir des transformations, le propriétaire s'abstiendra vraisemblablement de l'exécution des travaux.

Enfin, une amélioration sensible est apportée dans les conditions d'exercice du droit de reprise.

Désormais, pour que le propriétaire puisse exercer la reprise pour démolir, il n'est plus nécessaire que l'immeuble qu'il veut construire sur le même terrain, ait une surface habitable au moins égale et contienne au moins le même nombre de logements qui l'immeuble démoli ; il suffit que cet immeuble soit destiné à l'habitation.

De même, s'agissant de travaux d'aménagement par voie de surélévation, ou de transformation, il n'est plus nécessaire que les aménagements aient pour effet d'augmenter la surface habitable et le nombre des logements ; — le droit de reprise peut donc s'exercer de façon plus souple.

Cependant, le propriétaire, qui veut démolir pour reconstruire est tenu d'un préavis de six mois, au cours duquel les locataires jouiront gratuitement des lieux loués ; cet abandon de loyer de la part du propriétaire, grèvera encore les travaux d'une charge originelle extrêmement lourde. Si l'immeuble est insalubre, hypothèse visée par l'art. 21, paragraphe 5 de la loi du 1^{er} avril, que la loi de 1937 n'a pas modifié « la seule condition, dit le texte, est le préavis « d'un an », délai ramené sans doute implicitement à six mois par application de l'art. 14 de la loi de 1937, qui abroge les dispositions des lois antérieures sur les loyers qui lui sont contraires.

Mais, l'assimilation des locaux vacants au 1^{er} janvier 1938, ou qui le deviendront ultérieurement, aux locaux retombés

dans le droit commun par l'échéance d'un palier de prorogation, constitue certainement une des innovations les plus importantes de la loi du 31 décembre 1937.

Dorénavant, le propriétaire pourra appliquer à tous les locaux devenus vacants, postérieurement au 1^{er} janvier 1938, un coefficient de majoration de 300 % en ce qui concerne les locaux d'habitation et de 325 % en ce qui concerne les locaux professionnels, sur la valeur desdits locaux en 1914, telle qu'elle est fixée par la loi nouvelle.

Il est également à noter, que sont assimilés présentement aux immeubles construits après 1914 les locaux affectés au commerce avant cette date, et, transformés depuis, en vue de leur habitation bourgeoise.

Aperçu sur le niveau actuel du taux des loyers taxés. — Quel que soit l'intérêt de ces modifications récentes, il est bien évident qu'elles sont impuissantes à relever d'une façon appréciable le pouvoir d'achat des propriétaires, et à remédier au déséquilibre résultant du décalage entre le niveau des loyers et le niveau général des prix .

Peut-être favoriseront-elles l'entreprise des travaux de réparations et d'entretien ; mais il est un point certain : c'est qu'elles n'ont pas une ampleur suffisante pour assurer la reprise du bâtiment, et pas davantage que par le passé il ne pourra être question de construire, selon le principe de rémunération du capital privé.

Il est possible de puiser dans cet exposé très succinct des données nous permettant de représenter graphiquement l'élévation légale du taux des loyers, en cours de prorogation, et ce, pendant toute la période considérée, l'année 1928 étant prise comme année de base.

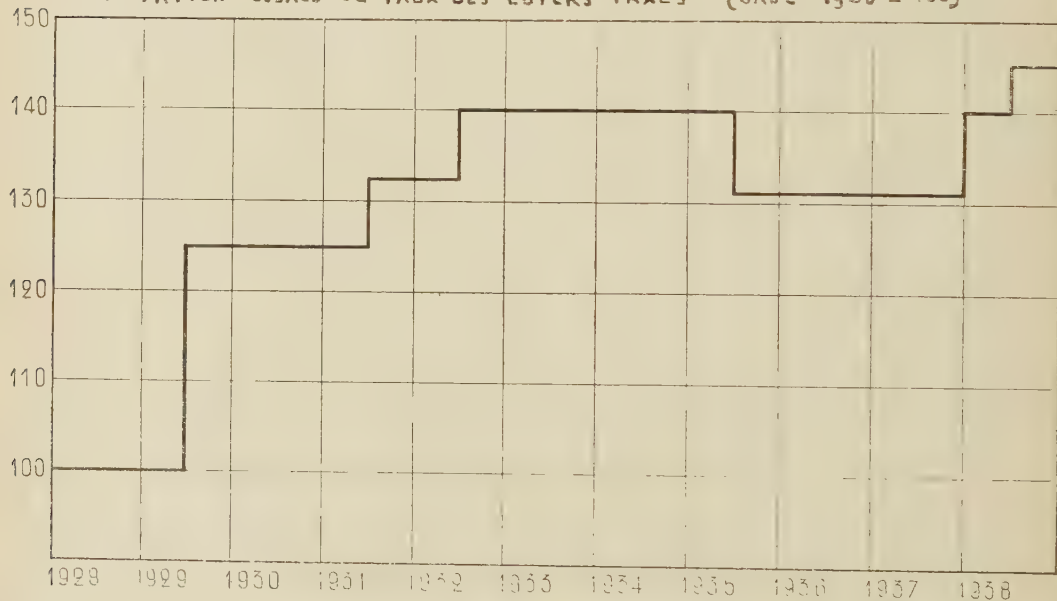
Il résulte, en effet, de ce qui précède, que si, en 1933, les loyers majorés de 100 % par rapport à 1914 étaient au coeffi-

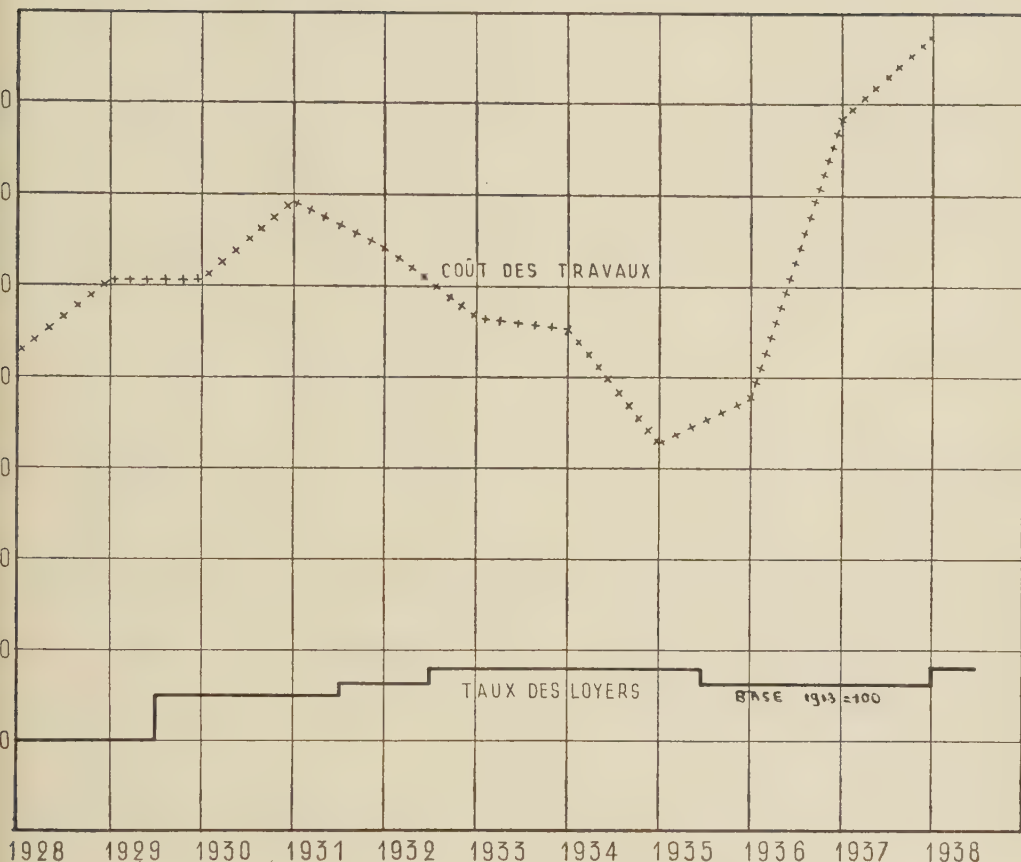
cient 2, en vertu de la loi du 1^{er} avril 1926, au 1^{er} juillet 1929 ils étaient au coefficient 2,5 en vertu de la loi du 29 juin 1929, ce qui représente une augmentation de 25 % par rapport à 1928, et ainsi de suite..

Nous pouvons résumer dans le tableau suivant, le resultat des relèvements successifs observés, de 1928 à 1938, et tracer la courbe correspondante.

Date de la loi	Date de départ de la majoration	Pourcentage de la majoration	Coefficient de majoration	Indice base 100 1928
1 ^{er} Avril 1926	1 ^{er} Avril 1926	100 %	2	100
29 Juin 1929	1 ^{er} Juillet 1929	150 %	2,5	125
29 Juin 1929	1 ^{er} Juillet 1931	165 %	2,65	132,5
29 Juin 1929	1 ^{er} Juillet 1932	180 %	2,8	140
30 Juin 1933	1 ^{er} Juillet 1933	180 %	2,8	140
16 Juillet 1935	1 ^{er} Juillet 1935	162 %	2,62	131
30 Juin 1936	1 ^{er} Juillet 1936	162 %	2,62	131
30 Juin 1937	1 ^{er} Juillet 1937	162 %	2,62	131
30 Décembre 1937	1 ^{er} Janvier 1938	180 %	2,80	140
30 Décembre 1937	1 ^{er} Juillet 1938	190 %	2,9	145

ÉLEVATION LEGALE DU TAUX DES LOYERS TAXÉS (BASE 1928 = 100)





Mettons à présent au regard de cette courbe (ramenée à la base 100 pour l'année 1914), la courbe représentative de l'accroissement du prix des travaux au cours de la même période (1) nous aurons de la sorte un aperçu assez grossier, mais extrêmement significatif, de la disproportion existant, entre, d'une part, l'augmentation des revenus des propriétaires, et, de l'autre, l'augmentation des charges auxquelles ils ont à faire face.

(1) Courbe constituée d'après les indices du prix des travaux fournis par la Série de la Société Centrale des Architectes (1913=100).

Portée de la Législation d'exception sur les loyers. — Il ne faudrait pas croire que, seule, une catégorie plus ou moins restreinte de propriétaires, ait été affectée par cet état de choses.

En effet, bien que qualifiée d'exceptionnelle, la législation sur les loyers a, par sa durée, son champ d'application et ses répercussions sur le prix des loyers d'immeubles non assujettis, revêtu une ampleur qu'il importe de ne pas sous-estimer.

Par sa durée tout d'abord, cette législation, présentée primitivement comme transitoire, a dépassé toutes les prévisions, et le développement de plus en plus considérable qu'elle a acquis depuis son entrée en vigueur, rend tout à fait problématique la cessation de ses effets, par suite de l'échéance des paliers de prorogation aménagés par la dernière loi.

En même temps que les prolongations se multipliaient, de nouvelles catégories de bénéficiaires sont venues, en effet, se juxtaposer aux précédentes.

Ainsi, alors que, aux termes de la loi du 1^{er} avril 1926, seuls les locataires en possession au 31 mars 1926 pouvaient bénéficier de ses dispositions, aux termes de la loi du 29 juin 1929, tous les locataires en possession au 30 juin 1929, étaient admis au bénéfice des nouvelles prorogations et, plus récemment, la loi du 21 décembre 1937 a fixé au 30 juin 1937 la date à laquelle l'ayant-droit à la prorogation devait être obligatoirement en possession des locaux.

L'insertion de cette dernière date, qui a été l'un des points les plus discutés entre la Chambre et le Sénat, lors des travaux préparatoires de la loi de décembre 1937, a eu, encore une fois pour effet, de créer une nouvelle catégorie de bénéficiaires ; car, il est bien évident qu'en remplaçant la date du 30 juin 1929 par celle du 30 juin 1937, on donne droit à la prorogation à tous les locataires entrés dans les lieux entre ces deux dates et qui n'avaient droit à aucune prorogation jusqu'ici.

On a abouti de la sorte, à un résultat inverse à celui que l'on préconisait, savoir : retour de catégories de plus en plus nombreuses de prorogataires dans le droit commun, puisque le nombre actuel des locataires admis au bénéfice de la prorogation est certainement supérieur de beaucoup à ce qu'il était à l'origine. En effet :

En ce qui concerne les loyés taxés. — Ils forment l'immense majorité des immeubles locatifs à Paris.

Seuls en effet, sont hors du champ d'application de la législation des loyers (outre les locaux, bien peu nombreux dont le taux en 1914 excédait 2.000 francs) les locaux dépendant d'immeubles construits postérieurement à 1914.

Or, malgré le mouvement intensif de construction qui s'est prolongé jusqu'en 1930, le nombre des immeubles neufs ne constitue qu'une fraction peu importante du nombre total d'immeubles destinés à l'habitation.

En ce qui concerne les loyers non taxés. — On pourrait croire que toute cette réglementation n'a exercé aucune influence sur le taux des loyers des constructions postérieures à 1914, pour la fixation duquel aucune limitation légale n'a été édictée. Or, il n'en est rien : la législation d'exception a produit sur le marché des loyers une perturbation dont les effets se font sentir même sur les loyers des immeubles qui, par la date de leur achèvement, se trouvent hors de son champ d'application. En effet, il est d'observation courante que si l'on enregistre, à un moment donné, une multiplicité d'offres sur le marché, les prix ont une tendance à se niveler sur les plus bas. Par analogie, la disparité des loyers existant entre les locaux soumis au régime de la taxation et ceux pour lesquels aucune réglementation exceptionnelle ne restreint artificiellement le taux tend à faire fixer le prix de ces derniers à un niveau inférieur à celui qu'eût déterminé le libre jeu de l'offre et de la demande. En d'autres

termes, les loyers taxés jouent, par rapport aux loyers libres, le rôle de produits de substitution, et exercent sur le marché une pression certaine dans le sens de la baisse.

A proprement parler, ce n'est d'ailleurs pas à un nivellement, mais à un marché double qu'aboutit l'état de choses actuel ; car, outre que les immeubles construits et achevés antérieurement à 1914, ne sont pas en nombre suffisant pour déterminer, à eux seuls, le point de fixation des prix, les immeubles édifiés depuis, à l'aide d'une technique différente, mieux adaptés au goût des locataires éventuels, présentent, en général, un degré de confort supérieur, qui justifie, dans une certaine mesure, la différence des cours observée.

Cet abaissement du taux normal des loyers, sous l'influence des mesures législatives relatives à la protection des locataires a eu pour résultat d'entraîner la suppression de la rémunération des maisons à loyer, et de mettre obstacle à l'investissement des capitaux disponibles dans la construction.

Nous reviendrons, d'ailleurs, sur ces conséquences et sur les remèdes qu'elles ont appelés après avoir exposé succinctement les principales dispositions des lois relatives aux locaux à usage industriel ou commercial, qui ont pu avoir également une influence sur la détermination du pouvoir d'achat des propriétaires.

SECTION II

Dispositions essentielles des lois sur la propriété commerciale

Diverses séries de mesures législatives sont venues restreindre successivement, au cours du xx^e siècle, la liberté presque entière dont jouissait auparavant tout bailleur, dans la disposition des locaux à usage industriel ou commercial lui appartenant. Ces mesures, inspirées par le désir très légitime d'assurer au commerçant installé dans un local appartenant à autrui, la protection des éléments incorporels de son fonds de commerce,

spécialement de la clientèle et de l'achalandage, en créant à son profit un droit de renouvellement au bail, connu sous le nom de propriété commerciale, ont, par voie de conséquence donné naissance à d'autres mesures, tendant à la fixation, puis à la révision du prix des baux, qui ont fini par peser de plus en plus lourdement sur la propriété.

En premier lieu, la loi du 30 juin 1926 est venue régler la situation des locataires industriels ou commerçants, en leur octroyant le droit d'exiger à l'échéance du bail, son renouvellement ou, en cas de refus du bailleur, le paiement d'une indemnité représentative du préjudice occasionné par suite du défaut de renouvellement.

Cette loi tend principalement à éviter que, en fin de bail, le propriétaire ne puisse s'approprier gratuitement des éléments immatériels d'un fonds de commerce, créé ou acquis par le locataire sortant, et s'enrichir injustement au détriment de ce dernier.

L'article 8 prévoit, en effet, que, sous réserve du cas de cession de fonds de commerce au propriétaire qui a exercé la reprise, le locataire qui s'est vu refuser le renouvellement, peut encore obtenir une autre indemnité si, dans les cinq ans qui suivent l'expiration du bail, l'immeuble est occupé par un commerce ou une industrie similaire et que le nouvel occupant ait tiré un avantage appréciable de l'accroissement de clientèle ou d'achalandage. Il peut, dans cette hypothèse, introduire contre ledit occupant, une action en dommages-intérêts à concurrence de son enrichissement, sans préjudice de l'action qui lui appartient contre le bailleur pour obtenir l'indemnité d'éviction.

Toutefois, en aucune circonstance, le locataire ne peut acquérir de droit réel sur l'immeuble dans lequel il exerce son commerce ; le propriétaire conserve en principe la faculté de reprendre son immeuble en fin de bail, et d'en disposer à sa

convenance, moyennant, bien entendu, le versement des indemnités indiquées. Au surplus, dans ce domaine comme dans celui des locaux à usage d'habitation, un droit de reprise subordonné à différentes conditions est réservé au propriétaire dans quelques cas limitativement énumérés.

Entre autres, le paragraphe 8 de l'article 5 de la loi du 30 juin 1926 réserve au propriétaire le droit de reprendre les lieux pour reconstruire l'immeuble, mais à charge, dans le cas où l'immeuble ne menace pas ruine :

« 1° de donner au locataire par acte extra-judiciaire un préavis d'une année ;

« 2° de commencer les travaux dans les six mois qui suivent le départ du dernier locataire évincé, les locaux, une fois évacués, ne devant pas être reloués jusqu'à la démolition ;

« 3° d'abandonner au locataire ou de lui payer préalablement au départ, *une somme représentant deux années de loyer* ».

Au point de vue de ses répercussions sur l'industrie du bâtiment, cette disposition est sans nul doute la plus néfaste de toutes celles de la loi du 30 juin 1926. Elle a en effet rendu à peu près impraticable, la libération des immeubles vétustes en vue de leur reconstruction.

Bien entendu, l'introduction d'un droit de propriété commerciale comportait inévitablement l'institution d'une autorité chargée de départager bailleurs et preneurs, sur la fixation du prix du bail en instance de renouvellement, à défaut d'accord amiable.

Ces fonctions d'arbitrage furent confiées au Président du Tribunal Civil statuant en Chambre du Conseil.

Les conditions de recevabilité de la demande en renouvellement de bail, et la procédure à suivre pour y parvenir, furent minutieusement réglementées par les articles 2, 3 et 4 de la loi du 30 juin 1926.

Enfin, la possibilité d'une révision du nouveau bail, portant

uniquement sur le montant du loyer, à l'exclusion de sa durée ou des conditions accessoires définitivement arrêtées pour toute la période du renouvellement fut admise aux termes de l'article 3 paragraphe 12 de la loi dont s'agit, qui subordonne d'ailleurs cette révision à une double condition :

« Que les conditions économiques se soient modifiées au point d'entraîner une variation de plus du quart de la valeur locative fixée par les arbitres ou le Président ».

« Que cette demande ne soit formée que trois ans au moins après l'entrée en jouissance du locataire et ne soit renouvelée que tous les 3 ans après que le nouveau prix aura été payé ».

Sans entrer dans le détail de toutes les controverses soulevées par cette expression « conditions économiques » signalons que le législateur n'innovait pas en introduisant dans la loi du 30 juin 1926, cette possibilité de révision, mais qu'il se bornait uniquement à reproduire une des dispositions de la loi du 6 juillet 1925.

S'il était normal d'assurer au locataire la protection des fruits de ses efforts, incorporés dans les éléments immatériels du fonds de commerce, par la consécration d'un droit de propriété commerciale, il était évidemment impossible de lui attribuer ce droit sans empiéter par cela même sur les droits du propriétaire.

La loi du 30 juin 1926 n'est en réalité que la résultante d'une longue tâche de conciliation entre les intérêts divergents des locataires et des propriétaires.

Si respectables que fussent les intérêts qu'il s'agissait de protéger, il n'en reste pas moins vrai que les nouveaux droits qui ont été consacrés par la loi de 1926, ont fait subir à la propriété bâtie une grave amputation et contribué pour une part à la dépréciation dont elle est l'objet. La promulgation de la loi a en effet été suivie d'une hausse immédiate et injustifiée du prix de vente des fonds de commerce ; accroissement de valeur qui n'a pu se produire qu'au détriment de la propriété bâtie.

Au surplus, l'article 3, paragraphe 12 sus-énoncé, apportait en germe un élément d'insécurité. On ne peut contester l'intérêt pratique évident que présente le rétablissement de l'équilibre, souvent rompu entre le prix des baux et la valeur locative des locaux auxquels ils s'appliquent, par suite des formes essentiellement variables et mouvantes de la vie économique, surtout lorsque le déséquilibre résulte de faits imprévisibles au moment de la conclusion de la convention, de manipulations monétaires par exemple ; et c'est, semble-t-il, à juste titre que l'on a pu invoquer la théorie juridique de l'imprévision pour justifier les mesures de révision adoptées par la législation. Mais peut-être eût-il été préférable de favoriser l'adaptation du prix des baux aux circonstances de la vie économique par la généralisation des clauses de variabilité du loyer en fonction de certains indices économiques. Cette solution eut présenté les principaux avantages d'une révision judiciaire, sans porter atteinte au principe de l'immutabilité des contrats, principe au sujet duquel se sont élevés trop de polémiques pour qu'il soit nécessaire d'y revenir ici.

Or, la jurisprudence n'a admis la validité de ces clauses de variation de prix de loyer, qu'après de nombreuses tergiversations, tenant au fait que leur insertion dans les baux a été longtemps considérée comme destinée à faire échec à la loi du cours forcé des billets de banque.

Admise à l'heure actuelle en ce qui concerne les baux commerciaux, la validité des clauses de variation de prix en fonction des circonstances économiques demeure toujours contestée dans les baux de locaux à usage d'habitation ou professionnel soumis au régime des lois d'exception sur les loyers, lorsque leur jeu a pour effet d'entraîner le dépassement du prix limite.

Le principal obstacle à l'emploi généralisé de telles clauses réside, en réalité, dans le fait qu'il n'existe aucun indice économique vraiment représentatif des variations subies par les

valeurs locatives, au cours d'une période donnée. L'indice du coût de la vie auquel on se réfère le plus généralement ne paraît pas être particulièrement approprié à la question. Il n'existe en effet, aucun parallélisme entre les variations de prix des denrées qui entrent dans sa composition et les variations des valeurs locatives.

Cependant, malgré toutes les imperfections qu'il comporte, le système de la révision contractuelle des baux présente peut-être moins d'inconvénients que le système de la révision légale.

Loi du 13 juillet 1933

Aux termes de la loi du 30 juin 1926, seuls étaient sujets à révision les baux ayant déjà donné lieu à renouvellement, un certain nombre de baux restait donc hors de son champ d'application. Par ailleurs, les deux conditions auxquelles étaient subordonnées la révision, délai de trois années et variation de plus du quart de la valeur locative, entravaient considérablement l'exercice de la loi. Et, lorsqu'au cours des années postérieures à la crise de 1929, une baisse sensible s'exerça sur toutes les valeurs locatives, la nécessité de nouvelles mesures se fit impérieusement sentir.

Ces mesures, instamment réclamées par les locataires industriels et commerçants au profit desquels elles devaient jouer cette fois-ci, et qui, pour beaucoup, se seraient trouvés dans une situation des plus critiques, s'ils n'avaient pu obtenir un allègement de leurs frais généraux, compensateur de la baisse considérable de leur chiffre d'affaires, firent l'objet de la loi du 13 juillet 1933, qui disposait :

(art. 1, paragraphe 2 et 4)

« Les prix des baux à loyers normaux, prorogés ou renouvelés, d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel, ou artisanal, ayant pris cours ou conclus avant le 1^{er} juillet 1932, et d'une durée contractuelle égale ou supérieure

« à six ans, pourront être révisés en vue d'une réduction de
« prix »... « Les baux qui ont été révisés en exécution de la loi
« du 6 juillet 1925, ou renouvelé en vertu de la loi du 30 juin
« 1926, bénéficieront d'ores et déjà des dispositions de la pré-
« sente loi, sans qu'il soit tenu compte des délais et conditions
« prévus par l'article 5 de la loi du 6 juillet 1925 et par le
« dernier paragraphe de l'article 3 de la loi du 30 juin 1926 ».

Les bénéficiaires de cette loi étaient soigneusement délimités ; une nouvelle procédure était instituée. Au surplus, il convient de signaler, dès à présent, qu'une loi du 19 mai 1934 complétant et modifiant la loi du 12 juillet 1933, décidait que « jus-
« qu'au prononcé du jugement, l'exercice et les effets de l'ac-
« tion résolutoire, si elle est inscrite dans le bail, seront sus-
« pendus à l'égard du locataire de bonne foi — de locaux à
« usage commercial ou industriel ou artisanal — demandeur
« à l'action en réduction, à la condition qu'il s'acquitte dans la
« proportion d'au moins 50 % du montant du loyer ».

L'incorporation de cette nouvelle disposition, dans la loi qui nous occupe, eut pour conséquence immédiate de multiplier le nombre des instances introduites à la requête de locataires, dont l'unique désir était de s'exonérer momentanément du paiement de la moitié de leurs loyers, aucune garantie sérieuse n'existant contre les révisions inconsidérées, et les demandes abusives n'étant assorties d'aucune sanction.

Décret du 16 juillet 1935

Le bénéfice de la loi du 13 juillet 1933, réservé exclusivement aux locataires, ne pouvait être invoqué par eux, que pendant un délai de 6 mois ; devant l'aggravation croissante de la crise, un décret-loi du 16 juillet 1935 vint donc réouvrir la possibilité d'introduire une instance en révision pendant un nouveau délai de six mois, les règles de compétence et de procédure demeurant inchangées.

Il serait téméraire de prétendre déterminer la réduction moyenne, opérée sur les baux révisés, en vertu des loi et décret successifs du 13 juillet 1933 et 16 juillet 1935. Si l'on se reporte en effet aux tableaux publiés périodiquement par la Revue des Loyers, conformément aux ordonnances rendues par les Présidents du Tribunal Civil de la Seine, en matière de loyers, on voit que les coefficients de réduction indiqués sont variables d'un arrondissement à un autre, et même, qu'à l'intérieur de chaque arrondissement, ils varient suivant la nature du commerce exercé, la date de conclusions du bail originaire etc... Il s'agit en réalité de cas d'espèces, entre lesquels un essai de comparaison s'avère extrêmement difficile.

Il est néanmoins indéniable que, dans certains cas, les réductions de loyers ont atteint des taux considérables, souvent peut-être en raison du fait que le bail primitif ayant été conclu dans une période où la carence des locaux commerciaux conférait au propriétaire une très grande supériorité économique, le niveau du loyer de base était manifestement exagéré. Mais, l'hypothèse d'une lésion écartée, il n'en demeure pas moins vrai que toutes les fois où la situation du locataire s'est trouvée améliorée, par suite d'une réduction de son loyer, la situation du propriétaire a empiré dans la même mesure.

Les conséquences de cet état de chose ont été particulièrement sensibles pour les propriétaires, qui, étant eux-mêmes débiteurs hypothécaires, se sont trouvés dans l'impossibilité de rétablir l'équilibre financier entre leurs charges et leurs revenus ; la réduction des intérêts hypothécaires de 10 % résultant du décret-loi du 16 juillet 1935 étant, la plupart du temps, bien loin de compenser l'amoidrissement du produit locatif de leurs immeubles.

Toutefois, signalons que, depuis un arrêt de la Commission Supérieure de Cassation du 24 mars 1938, les charges, soit

qu'elles aient été évaluées à une somme forfaitaire, soit qu'elles aient été fixées à un pourcentage déterminé du loyer principal, « continuent à être recouvrées sur le montant du loyer originel ». Cette question très controversée, à laquelle la jurisprudence dominante, consacrée d'ailleurs par une réponse du Garde des Sceaux (Journal Officiel du 18 mars 1936, p. 978) avait donné, antérieurement à cette décision, une solution inverse, présente un intérêt appréciable pour le propriétaire.

Pour terminer, indiquons enfin que les conditions de recevabilité des actions en réduction ont été extrêmement larges. Ainsi, il a été décidé que les baux déjà révisés par application de la loi du 13 juillet 1933, pourraient l'être à nouveau en vertu du décret du 16 juillet 1935. De même, on a admis que les baux assortis d'une clause comportant révision obligatoire en fonction des circonstances économiques pourraient être réduits, les révisions conventionnelles et légales étant susceptibles de se cumuler.

Dans le domaine des locaux commerciaux, comme dans celui des locaux à usage d'habitation, les mesures de réglementation établies ont exercé leur influence sur la détermination des valeurs locatives de tous les locaux appartenant à la même catégorie ; un nivellement arbitraire, résultant des estimations moyennes des experts attachés auprès de la juridiction des loyers, s'est substitué à celui qui dérivait auparavant du fonctionnement naturel des lois économiques.

Mais, d'un point de vue général, il semble malgré tout que sous l'empire de la loi du 13 juillet 1933 et du décret-loi du 16 juillet 1935, le taux moyen des loyers industriels et commerciaux, tout en étant inférieur à celui qu'eût déterminé le libre jeu de l'offre et de la demande, soit mieux en rapport avec le niveau général des prix que ne l'est le taux des locaux d'habitation, tel qu'il résulte des lois d'exception sur les loyers.

CHAPITRE II

LEGISLATION DES DELAIS

Jusqu'à une époque récente, l'octroi de délais de grâce aux locataires, pour le paiement de leurs loyers, était exclusivement réglé par l'article 1244 du Code Civil, qui donne au juge la faculté exorbitante du droit commun d'accorder un délai au débiteur en considération de sa position, en lui recommandant d'ailleurs d'user de ce pouvoir avec une grande réserve.

Mais, au cours des années 1936 et 1937, la crise très profonde qui sévissait rendant de plus en plus difficile, pour les débiteurs, le respect des engagements pris par eux en période de prospérité, diverses mesures furent édictées en vue de leur donner des facilités de libération.

La nouvelle législation des délais qui fut instaurée, concerne principalement les débiteurs commerçants et les débiteurs hypothécaires ; nous n'examinerons dans ce chapitre que les mesures dont peuvent se prévaloir les locataires de locaux à usage commercial, soit à usage d'habitation, pour s'exonérer du paiement, à leur échéance, des termes de loyer auxquels ils sont normalement tenus.

SECTION I : **Situation des locataires de locaux à usage
industriel, commercial ou artisanal**

En tout premier lieu, la loi du 21 août 1926, vint accorder un moratoire de plein droit, à tous les débiteurs commerçants, industriels et artisans non admis à l'impôt général sur le revenu en ce qui concernait certaines de leurs dettes, notamment celles résultant d'engagements locatifs de nature commerciale, industrielle ou artisanale, contractées avant le 1^{er} janvier 1935 et échues antérieurement à la promulgation de la loi ; et, en conséquence, elle ordonnait la suspension de toutes poursuites et mesures d'exécution qui auraient été susceptibles d'entraver l'exercice normal de la profession.

Toutefois, une légère atténuation était apportée à la rigueur de cette mesure par l'article 4, qui laissait au créancier, également non imposé, la faculté de se faire autoriser par le Juge des Référés, à continuer les poursuites engagées, lorsqu'il pouvait justifier qu'il était dans le besoin et que son débiteur était de mauvaise foi.

Cette loi du 21 août 1936, qui venait à expiration le 31 décembre 1936, fut prorogée — moyennant de légères modifications relatives à cet article 4 — par la loi du 24 décembre 1936, puis par les lois successives des 31 mars 1937, et 30 juin 1937.

Enfin le décret-loi du 25 août 1937 vint limiter son application au 1^{er} octobre 1937, date à laquelle elle fut définitivement abrogée.

La sphère d'application de ce décret, visant les mêmes catégories de débiteurs (sans que soit maintenue la nécessité de leur non assujettissement à l'impôt général sur le revenu) et les mêmes catégories de dettes (sous réserve que les engagements locatifs contractés antérieurement au 1^{er} janvier 1935,

soient échus avant la promulgation du décret) était en principe la même que celle de la loi du 21 août 1936 à laquelle elle se substituait, mais son mécanisme était différent, car il remplaçait le régime de la suspension de plein droit des poursuites, par celui de l'aménagement des dettes.

En effet, aux termes de ce décret, le juge des référés était autorisé à octroyer aux débiteurs malheureux et de bonne foi des délais de paiement limités à un maximum de cinq ans, et à leur accorder la réduction du taux des intérêts impayés ou de ceux à échoir, ainsi que la suspension de la réalisation des effets de la clause résolutoire insérée au bail, lorsque la résiliation n'était pas constatée ou prononcée par une décision de justice ayant acquis l'autorité de la chose jugée ; toutes poursuites ou mesures d'exécution étant, bien entendu, suspendues pendant la durée du délai accordé.

Ce décret-loi du 25 août 1937, qui ne pouvait être invoqué par le débiteur industriel commerçant ou artisan que pendant un délai de six mois à compter de sa publication, a cessé d'être applicable depuis le 27 février 1938, mais il continue toutefois à produire ses effets vis-à-vis des nombreux locataires qui ont été admis à son bénéfice en temps utile, et ont, grâce à lui, obtenu un aménagement de leur dette, s'étendant sur une période d'assez longue durée — notamment, vis-à-vis des locataires industriels et commerçants qui, ayant usé de la faculté de ne payer que 50 % de leur loyer au cours des instances en révision de baux par eux engagées, ont été dans l'impossibilité de verser le reliquat des sommes dûes de ce chef dans les délais impartis par l'ordonnance statuant définitivement sur leur demande, et se sont trouvés dans l'obligation de demander de nouveaux délais.

Il est impossible de déterminer l'importance exacte de la charge qu'a fait subir aux propriétaires cette législation des

délais, mais il semble toutefois que, s'il en a été fait un assez large usage parmi les locataires, les juges l'ont toujours appliquée avec une extrême circonspection.

D'ailleurs nous devons observer que le bailleur n'a pas été invariablement lésé par la législation des délais dans son ensemble, mais qu'il a pu parfois en tirer profit, par exemple dans la mesure où, étant lui-même débiteur hypothécaire, il a été en droit d'invoquer à son bénéfice celles des dispositions adéquates qui lui étaient favorables.

Ce qui n'empêche d'ailleurs que, bien souvent, il n'a pas été amené à solliciter des délais que, par suite de l'impossibilité où il s'est trouvé de récupérer ce qui lui était dû, auprès de ses propres locataires.

LES EXPULSIONS

Si, légalement, le maximum de délais auquel peut prétendre un locataire pour le paiement de ses loyers est déterminé, pratiquement, et dans la plupart des cas, il est illimité, par suite de l'impossibilité pour le propriétaire de faire exécuter une décision d'expulsion passée en force de chose jugée.

En effet, toute expulsion est subordonnée à un ordre écrit de la Chancellerie, et dépend en dernier ressort de son appréciation sur l'opportunité de la mesure sollicitée.

La substitution de la volonté unilatérale de l'Administration Judiciaire aux pouvoirs d'appréciation du juge a créé un arbitraire extrêmement dangereux ; car, si l'octroi de délais et le maintien dans les lieux d'un débiteur malheureux et de bonne foi victime d'une crise économique, se justifie, et même s'impose, pour des raisons d'humanité élémentaire, il n'en est plus de même lorsqu'il s'agit d'un sursis général à l'expulsion de locataires dont les baux ont été résiliés par suite de non paie-

ment, sans qu'aucune discrimination soit faite, sur leur bonne ou leur mauvaise foi.

D'ailleurs, par la généralisation d'une mesure de tolérance pleinement justifiée dans certains cas individuels on aboutit à créer des abus manifestes, très nettement préjudiciables aux intérêts des propriétaires d'immeubles.

En effet, les prolongations abusives de jouissance dont bénéficie de la sorte le locataire dont le bail est expiré, et qui n'a plus aucun titre à l'occupation des locaux, ont les plus graves inconvénients, car, outre que la non exécution d'une décision judiciaire ayant validé un congé occasionne des frais en pure perte au propriétaire, le maintien dans son logement d'un occupant qui devait le quitter, a une répercussion extrêmement fâcheuse sur toutes les personnes dont l'installation et le déménagement étaient subordonnés à son départ, et risque d'engager la responsabilité pécuniaire du propriétaire.

D'une façon générale, il semble que la faculté pour le juge, et pour la juridiction des référés, d'accorder après débats contradictoires des délais de grâce, et de renouveler lesdits délais à leur échéance, eut été une garantie suffisante du fait qu'aucune expulsion ne puisse intervenir, lorsque l'humanité est en jeu.

Il ne faut pas oublier enfin, que, depuis le décret-loi du 30 octobre 1935, tendant à unifier les privilèges fiscaux, le privilège du Trésor s'exerce avant tout autre, en matière de contribution, de taxes assimilées et de taxes départementales et communales, sur tous les meubles et effets mobiliers des redevables ; et qu'en particulier il prime le privilège du bailleur qui de la sorte, n'a plus qu'à de rares exceptions l'occasion de jouer.

SECTION II : Situation des locataires de locaux à usage d'habitation, et plus spécialement des locataires chômeurs

En ce qui concerne les locaux de cette catégorie la situation

est analogue à celle qui vient d'être étudiée, et, si les pertes de loyer qu'éprouve le propriétaire par suite du défaut de paiement des locataires sont moins considérables, elles n'en sont pas moins fréquentes, tout au moins quant à ceux dont les logements s'adressent par le taux de leur loyer, à une clientèle peu aisée, ou jouissant de revenus sujets à de fréquentes fluctuations.

Au point de vue des textes, les délais que, sur poursuite de son propriétaire, le locataire est en droit de solliciter, sont déterminés par l'article 1244 du Code Civil, modifié et complété par les lois du 25 mars 1936 et 20 août 1936 — nous ne mentionnerons que pour mémoire le décret-loi du 25 août 1937, expiré depuis le 27 août 1938, qui permettait au débiteur ayant obtenu un délai d'un an en vertu de l'article 1244, d'obtenir un nouveau délai pouvant atteindre un an.

Aux termes du parag. 2 nouveau de l'article 1244, de rédaction plus libérale que l'ancien « les juges peuvent, en considération de la position du débiteur, et, compte tenu de la situation économique, accorder pour le paiement, des délais qui emprunteront leur mesure aux circonstances, sans toutefois dépasser un an, et surseoir à l'exécution des poursuites toutes choses demeurant en l'état ».

Mais si, après inexécution constatée des engagements du locataire, il s'agit de l'expulser, des difficultés identiques à celles que nous avons précédemment exposées se rencontrent encore. Cette quasi-impossibilité, où se trouve le propriétaire, de parvenir à une expulsion, se change d'ailleurs en impossibilité absolue, dans le cas où le locataire peut justifier de son inscription à un fonds de chômage.

En effet, il ne pouvait être demandé au locataire chômeur de payer son loyer, mais on aurait pu espérer que l'Etat qui, dans ce domaine, a poussé l'interventionnisme jusqu'à l'ex-

trême, intervienne cette fois-ci en faveur des propriétaires, pour répartir équitablement les charges résultant du risque social du chômage ; par exemple en établissant comme l'avait préconisé en premier Henri SELLIER, « une contribution sociale généralisée » ou, tout au moins, en organisant, entre les propriétaires, une caisse de compensation.

Malheureusement il n'en a rien été, et les propriétaires abritant des chômeurs ont dû se résigner à supporter les conséquences résultant de cet état de choses, c'est-à-dire à les loger gratuitement, tout en continuant à satisfaire aux charges ordinaires de l'immeuble (consommation d'eau, etc...) et aux charges d'entretien inhérentes à l'occupation des locaux.

En somme, l'Etat, par ce procédé de sursis aux expulsions, a organisé une véritable réquisition du logement sans indemnité en faveur du chômeur, car si, en droit, le chômage n'est pas une cause d'extinction ou de suspension des obligations du locataire envers le bailleur, en fait, le recouvrement d'une dette de cette nature, simplement différée, est illusoire.

Il semble, en dernière analyse, que l'on puisse assimiler ce sacrifice pécuniaire net plus ou moins étendu que l'Etat impose au propriétaire, à un véritable impôt qui frappe ce dernier.

En effet, l'impôt, au sens large du mot, n'est pas autre chose qu'un sacrifice pécuniaire net imposé par l'autorité publique à l'individu dans l'intérêt commun. La forme de ce sacrifice net, le mécanisme par lequel il est imposé, le degré plus ou moins grand de justice et l'utilité sociale du principe sur lequel il repose, sont des éléments variables, et au demeurant accessoires, dont la diversité n'entame en rien l'existence même de l'impôt qu'il implique.

Or, que fait l'Etat en admettant implicitement que des locataires chômeurs seront exonérés du paiement de leur loyer, et en décidant que les propriétaires devront leur assurer gratui-

tement la jouissance des locaux qu'ils occupent, il crée tout simplement un service nouveau d'Assistance Publique au profit des locataires dont s'agit. Pour l'Etat, exiger en fait des propriétaires le sacrifice net de leur créance de loyer vis-à-vis des locataires chômeurs, dont on assure ainsi le logement par voie d'autorité, équivaut à frapper ces propriétaires d'un impôt détourné destiné à assurer le fonctionnement d'un véritable service public nouveau : l'assistance aux chômeurs.

Il est donc permis de se demander si cet impôt déguisé est équitable et justement réparti. En effet, sont principalement touchés les propriétaires d'immeubles à loyers peu élevés, donc soumis au régime de la taxation, et leur situation, déjà précaire de ce chef, s'en trouve singulièrement aggravée.

Comme, d'autre part, il est permis de présumer, sans grands risques d'erreur, que les immeubles à loyers réduits procurent des revenus moins importants à leurs propriétaires que les immeubles à loyers élevés, il se trouve, en fin de compte que cette contribution d'assistance aux chômeurs, loin de présenter un caractère de progressivité, frappe le plus durement les bénéficiaires dont les revenus sont les plus faibles.

Notons toutefois qu'un essai d'indemnisation a déjà été tenté à Paris. En effet, le Conseil Municipal dans sa séance du 17 décembre 1935, a mis à la disposition de l'Administration Générale de l'Assistance Publique, un crédit de 2 millions de francs, pour distributions par les bureaux de bienfaisance de secours de loyers à partir du terme de janvier 1936, aussi bien aux chômeurs recevant des allocations, qu'aux chômeurs de fait qui ne figurent pas, pour des raisons diverses, sur les listes de contrôle du chômage.

Mais il est très regrettable que le Conseil Municipal n'ait pas décidé que cette indemnité serait versée directement aux propriétaires intéressés pour le compte des chômeurs qu'ils logent ;

car, en l'absence de toute sanction, bien peu nombreux ont été en fait, les chômeurs ayant respecté l'affectation des sommes reçues par eux de l'Assistance Publique. Seuls les hôteliers reçoivent une rétribution périodique de l'Administration, en contre-partie des prestations et de l'abri qu'ils fournissent à ceux de leurs pensionnaires en chômage.

Ainsi, aux risques de vacances déjà si lourds pour le propriétaire, viennent s'ajouter de la sorte, des risques d'occupation prolongée non moins redoutables.

Inévitablement, les propriétaires logeant gratuitement des chômeurs seront peu enclins à effectuer dans leurs immeubles des réparations qui ne seront pas révélées strictement nécessaires ; la décroissance du volume des travaux d'entretien, travaux indispensables pour maintenir l'activité du bâtiment à un niveau normal, est donc imputable aujourd'hui à un facteur matériel : impécuniosité des propriétaires, doublé d'un facteur psychologique aussi agissant : abstention volontaire.

CHAPITRE III

CHARGES GREVANT LA PROPRIÉTÉ BÂTIE

On désigne sous le nom de *charges*, l'ensemble des causes de dépense qui viennent en déduction du revenu brut de la propriété bâtie et déterminent le revenu net.

Les charges pouvant grever le revenu d'un immeuble sont multiples et variées ; frais d'amortissement et service des intérêts d'emprunts contractés pour la construction, frais de réparation et d'entretien, frais généraux d'administration, impôts, etc...

Nous ne traiterons dans ce chapitre que des charges d'entretien et des charges fiscales.

SECTION I : Charges d'entretien

Si les loyers ont pu être maintenus à un niveau extrêmement bas, à la faveur d'une législation protectrice des locataires, il n'en a pas été de même des charges incombant à la propriété bâtie, qui ont augmenté dans des proportions correspondant au minimum à la dépréciation de la monnaie. Il en a été ainsi par exemple pour les charges courantes comprises dans les

frais généraux : nettoyage, éclairage, rétribution du concierge, assurances, etc...

En ce qui concerne les travaux d'entretien, le coefficient d'augmentation surpasse même de beaucoup le coefficient de dépréciation de la monnaie, ainsi qu'il résulte tant des indices établis par les soins de la Société Centrale des Architectes, que des indices de Pradelle, sur lesquels nous reviendrons en détail dans la troisième partie de cette étude.

Il paraît extrêmement difficile d'indiquer la proportion du revenu de l'immeuble annuellement consacrée aux charges de réparation et d'entretien. En effet, ces charges suivent, dans le temps, une progression ascendante, car elles s'accroissent au fur et à mesure que l'immeuble s'use et se dégrade. D'ailleurs indépendamment du degré de vétusté de l'immeuble de nombreux facteurs interviennent : qualité des matériaux employés dans la construction, procédés d'entretien, catégorie sociale des locataires, etc..., etc...

Une seule chose est certaine : c'est que, dans les conditions les plus favorables, le pourcentage des revenus de l'immeuble absorbés par les charges de réparation et d'entretien a augmenté dans des proportions considérables au cours des années comprises entre 1928 et 1938.

Cet accroissement du coût des travaux de remise en état a d'ailleurs entraîné une perte de valeur considérable pour les immeubles en mauvais état d'entretien, perte qui se manifeste par les taux de capitalisation anormalement élevés, pratiqués pour lesdits immeubles, lors des transactions dont ils font l'objet.

SECTION II : Charges fiscales

L'excès de fiscalité qui accable à l'heure actuelle la propriété

bâtie est cause, pour une large part, de la dépréciation dont elle est atteinte.

En effet, les facilités d'assiette et de recouvrement, l'impossibilité d'évasion fiscale lors de mutations par décès, font de la fortune immobilière la richesse imposable par excellence. Aussi, la proportion du revenu net imposable — absorbé par l'impôt — atteint-elle actuellement, dans de nombreuses municipalités, des taux exorbitants.

Nous allons donc passer en revue les principaux impôts — contribution foncière d'Etat, ainsi qu'impôts et taxes établies au profit des départements et des communes — grevant généralement la propriété bâtie.

CONTRIBUTION FONCIÈRE

La base de l'imposition d'un immeuble à la contribution foncière est mesurée par sa valeur locative, telle qu'elle résulte de l'évaluation décennale qui en est faite par l'Administration des Contributions Directes. Cette valeur locative est en principe équivalente au revenu brut que produirait la propriété une fois déduites les charges légales, si elle était louée dans des conditions normales au moment où la révision est effectuée ; revenu auquel on fait subir un abattement forfaitaire de 25 %, en considération des frais d'entretien et de dépérissement, en vertu de la loi du 16 juillet 1910.

Postérieurement, l'article 5 de la loi du 25 avril 1925, incorporé au Code Général des Impôts Directs sous le 2^e parag. de l'article 171 a prévu :

« Qu'à titre exceptionnel, et, en ce qui concerne les maisons
« soumises à la contribution foncière antérieurement au 1^{er}
« janvier 1926, la déduction opérée ne sera — en aucun cas —
« inférieure au triple de la déduction accordée par application

« des dispositions de la loi sus-visée, sur la valeur locative « précédemment attribuée à chaque immeuble ».

Notons que le propriétaire n'est admis à élever aucune réclamation contre l'évaluation de la valeur locative attribuée à son immeuble, passé un certain délai, mais qu'il a, toutefois, la faculté d'obtenir des remises et modérations sur la contribution foncière mise en recouvrement contre lui, lorsqu'il peut justifier d'une perte de revenus résultant de vacances de durée égale ou supérieure à un an.

Si l'évaluation fiscale établie d'après ces principes confère un avantage sérieux aux propriétaires dont les immeubles sont en état normal d'entretien, il n'en est pas de même en ce qui concerne les propriétaires, dont les immeubles, plus ou moins vétustes, nécessitent des travaux importants, et qui, de ce chef, supportent des charges réelles hors de proportion avec les charges qui devraient leur incomber normalement.

Le taux de cette contribution foncière fixé annuellement par la loi de finances, après avoir suivi une progression ascendante entre le premier janvier 1891, date de son entrée en application, et le 4 décembre 1925, date à laquelle il a atteint son maximum de 18 %, a décru très sensiblement depuis lors ; en effet, fixé à 16 % à compter du 1^{er} janvier 1931 par la loi du 26 avril 1930, il a été ramené ensuite à 12 % par la loi du 6 juillet 1934, et il est actuellement de 12,96 % (1).

La contribution foncière n'est malheureusement pas la seule à laquelle les propriétaires aient à faire face ; elle se double en effet de centimes additionnels, au profit des départements et des communes, et de diverses autres taxes, assises pour la plupart, sur le revenu net fiscal tel qu'il vient d'être défini.

(1) Antérieurement au décret du 11 novembre 1938.

CENTIMES ADDITIONNELS

Les centimes départementaux et communaux additionnels à la contribution foncière, variables avec les localités, font en général plus que doubler le principal ; à Paris, ils représentent à l'heure actuelle 25 % du revenu net leur servant de base.

Il nous reste, à présent, à passer brièvement en revue les différentes taxes locales pesant sur la propriété bâtie, dont les principales sont les suivantes :

- Taxe sur le revenu réel des propriétés bâties ;
- Taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- Taxe de déversement à l'égout ;
- Taxe sur la valeur en capital des propriétés bâties ;
- Taxe de balayage ;
- Taxe sur les balcons et constructions en saillie.

TAXE SUR LE REVENU RÉEL DES PROPRIÉTÉS BATIES

Cette taxe, assise sur le revenu net servant de base à la contribution foncière, ne peut excéder le quart du taux de cet impôt. En fait, depuis sa création et jusqu'à une époque récente, elle n'était à Paris que de 2,50 % ; actuellement le taux en vigueur est de 4,5 %.

TAXE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères s'applique à toute propriété bâtie assujettie à la contribution foncière, ainsi qu'à celles qui en sont temporairement exemptées. Elle est assise sur le revenu net servant de base à la contribution foncière.

Depuis 1927 son taux était fixé à 4,75 % de ce revenu pour Paris, mais il est passé récemment à 6,50 %.

TAXE SUR LE DÉVERSEMENT A L'ÉGOUT

Comme les précédentes, cette taxe porte sur le revenu net déterminant l'assiette de la contribution foncière sur les propriétés bâties. Tout immeuble riverain d'une voie publique, qu'il soit ou non pourvu du tout à l'égout, y est assujetti. Son taux est actuellement à Paris de 6 %.

TAXE SUR LA VALEUR EN CAPITAL DES PROPRIÉTÉS BATIES

Cette taxe, fixée à 0,20 % de la valeur en capital de toute propriété bâtie assujettie à la contribution foncière, n'existe qu'à Paris.

L'évaluation de la valeur en capital des immeubles est déterminée empiriquement par les contrôleurs des Contributions Directes, assistés des Commissaires répartiteurs de la Ville ; cette estimation est, dans la généralité des cas, fonction du revenu procuré par l'immeuble.

TAXE DE BALAYAGE

Tout propriétaire bordant une voie livrée à la circulation, qu'il s'agisse d'une voie publique ou d'une voie privée, est redevable de cette taxe qui est proportionnelle à la surface en mètres carrés superficiels, délimités en longueur par la façade de son immeuble, et, en largeur, par le milieu de la voie publique, sans que cette largeur puisse excéder 6 mètres. Bien que le recouvrement de cette taxe soit assuré par l'Administration des Contributions Directes, son quantum est fixé par le Conseil Municipal, et incorporé au rôle du contribuable, après approbation par décret.

TAXE SUR LES BALCONS ET CONSTRUCTIONS EN SAILLIE

Cette taxe, dont le tarif est établi en fonction de l'importance du balcon ou de la saillie, donnant lieu à perception, varie

suivant la catégorie ou la zone de la voie publique, sur laquelle est situé l'immeuble assujéti. Il n'est donc guère facile de donner une idée de la charge, même approximative, qu'elle entraîne.

*
* *

En résumé, si nous ajoutons à la contribution foncière toutes les taxes énumérées, exception faite de la taxe de balayage et de la taxe sur les balcons et constructions en saillie, qu'il est impossible d'exprimer en pourcentage du revenu net et fiscal, nous constatons quantérieurement aux décrets-lois de novembre 1938 l'ensemble des charges absorbait au total 60 % dudit revenu, se décomposant comme suit (1) :

Contribution foncière	12,96 %
Centimes additionnels	25 %
Taxe sur le revenu réel	4,50 %
Ordures ménagères	6,50 %
Déversement à l'égout	6 %
Taxe sur la valeur en capital	5 %
Soit au total	59,96 %

INCIDENCE DES CHARGES FISCALES

Si le propriétaire doit s'acquitter personnellement du montant intégral des charges dont s'agit, il lui reste néanmoins la faculté d'en récupérer une partie auprès de ses locataires, sous forme d'une redevance indépendante de leur loyer ; une distinction fondamentale doit donc être faite entre les différentes taxes et impôts afférents à la propriété bâtie au point de vue de leur incidence.

(1) Chiffres extraits du *Bulletin de la Société d'Etudes et d'Informations Economiques*, numéro du 25 novembre 1938.

Les charges légalement récupérables sont, en règle générale, celles qui présentent le caractère de rémunération d'un service rendu à l'avantage direct du locataire.

A la faveur de ce critérium — auquel d'ailleurs nous ne pouvons attribuer qu'une valeur relative — nous voyons que présentent le caractère de taxes locatives : la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de déversement à l'égoût, ainsi que la taxe de balayage, bien que, toutefois, la jurisprudence ne soit pas concordante, en ce qui concerne cette dernière taxe.

Rappelons qu'en dehors des taxes dont il vient d'être fait mention, il est loisible au propriétaire d'un immeuble soumis à la législation des loyers, de faire supporter légalement à ses locataires, au prorata de leur loyer, une partie appréciable des charges d'entretien qui lui incombent. En ce qui concerne les immeubles placés hors du champ d'application de la législation des loyers, ces considérations sont superflues, car le prix des loyers est déterminé librement par les parties contractantes, et le poids des impôts et charges, s'il doit être ajouté au principal du loyer, entre en ligne de compte pour déterminer sa fixation à un niveau inférieur.

EXEMPTIONS ET DÉGRÈVEMENTS

Signalons enfin que, dans certains cas limitativement énumérés, le propriétaire peut être exempté temporairement de la contribution foncière sur les propriétés bâties, et des taxes spéciales prévues au profit des départements et des communes, n'ayant pas le caractère de rémunération d'un service rendu.

Aux termes des articles 166 et suivants, du Code Général des Impôts Directs, les constructions neuves, reconstructions, et additions de construction, achevées entre le 31 mars 1922 et le 1^{er} janvier 1936, n'étaient soumises à la contribution foncière que la 15^e année suivant celle de leur achèvement. En outre, et

à titre transitoire, une exemption de 10 ans était accordée aux constructions achevées en 1936 ou 1937, et une exemption de 5 ans à celles achevées en 1938.

Le décret du 25 août 1937 qui a, en premier lieu, modifié ces articles, avait maintenu à 10 ans la durée d'exemption d'impôt foncier et taxes assimilées en ce qui concerne les immeubles qui seraient achevés avant le 1^{er} janvier 1941, et l'avait fixée à 5 ans, pour ceux qui seraient achevés dans le courant de l'année 1941.

Enfin, un décret du 17 juin 1938 destiné à favoriser la reprise des constructions immobilières a encore étendu cette exonération, en la portant à 15 années pour tous les immeubles qui seront achevés avant le 1^{er} janvier 1941, et à 5 ans pour ceux qui seront achevés avant le 1^{er} janvier 1942.

Très longtemps l'Administration, par une interprétation libérale de ces différents textes, avait admis que les immeubles neufs comportant seulement des boutiques au rez-de-chaussée, bénéficieraient d'une exonération totale pendant 15 ans. Mais, plusieurs revirements se sont produits, et, actuellement, une ventilation doit être faite entre les portions d'un immeuble affectées à un usage commercial et les portions affectées à l'habitation, qui, seules, continuent à bénéficier des exemptions prévues.

D'autre part, en ce qui concerne les immeubles grevés d'hypothèques, il résultait de l'article 42 de la loi du 31 juillet 1917, que le propriétaire pouvait se faire exonérer de l'impôt foncier pour la part du revenu absorbé par le service des intérêts hypothécaires, mais la loi du 31 décembre 1935 dans son article 6, incorporé au Code des Contributions Directes sous l'article 228 bis, a rétabli le dégrèvement accordé par la loi de 1917, en le limitant plus étroitement.

En effet, antérieurement, toute dette hypothécaire pouvait

donner lieu à dégrèvement, même si elle n'était pas contractée dans l'intérêt de l'immeuble hypothéqué « Pour l'acquisition, la « construction, la réparation ou l'amélioration de l'immeuble ». En second lieu, le dégrèvement continue à s'appliquer à la fraction d'impôt qui frappe un revenu égal au montant des intérêts payés, mais, toutefois « s'il s'agit d'un immeuble loué « ou affermé, la base du dégrèvement est limitée à l'excédent « de ces intérêts sur la somme obtenue, en retranchant du revenu net effectif le revenu cadastral, d'après lequel il est « assujetti à la contribution foncière ».

MUTATIONS

Bien que ne constituant pas à proprement parler une charge immobilière, les droits de mutation perçus après translation de propriété par acte entre vifs ou par décès équivalent à un prélèvement périodique sur le capital foncier, dont l'importance nuit à la libre circulation des immeubles, et contribue à l'avisement de leurs prix.

Les droits de succession, extrêmement élevés, pour peu qu'il ne s'agisse pas d'une succession en ligne directe, absorbent fréquemment les revenus produits par l'immeuble, pendant une période de temps considérable, et constituent dans certains cas une véritable spoliation.

Quant aux droits de mutation à titre onéreux qui, en 1914, n'étaient que de 7 %, ils ont été portés à 13,50 % en 1926, puis ramenés à 8 % en vertu des décrets-lois d'octobre 1935. A ce droit s'ajoute, d'ailleurs, une surtaxe de 1,35 % pour les mutations comprises entre 300.000 et 500.000, de 2,70 % au-dessus et, en outre, lorsqu'il s'agit d'une première mutation, d'une taxe de 7 %, réduite à 3 %, par le même décret.

Si l'on tient compte, pour les ventes réalisées à la barre du

Tribunal ou à la charge des Notaires, de certaines taxes accessoires et du droit de transcription de 2,50 %, des droits de timbre, des frais d'affichage et de publicité obligatoire, des honoraires d'officiers ministériels, on constate que certaines mutations immobilières ont à supporter un total de frais de près de 30 %.

Signalons toutefois, qu'un décret-loi du 2 mai 1938 a, sous certaines conditions, exonéré de la moitié des droits de mutation, les acquisitions de terrains et de bâtiments destinés à être démolis, faites en vue de l'édification d'immeubles à usage d'habitation.

La conclusion qui se dégage de ce chapitre est que, bien que les loyers soient à un niveau extrêmement bas, le quantum des charges de toute nature grevant la propriété bâtie s'est accru dans des proportions considérables depuis la guerre, et continue à s'accroître, au fur et à mesure que le produit locatif s'abaisse.

En effet, alors qu'en 1914 elles représentaient de 14 % à 15 % du revenu net fiscal, lorsqu'il s'agissait d'un immeuble appartenant à un particulier, aujourd'hui elles représentaient plus de 60 % du même revenu, avant les derniers décrets-lois de novembre 1938 (1).

Ainsi les propriétaires fonciers voient peser progressivement sur eux par le jeu du système fiscal des charges croissantes, qui semblent d'autant plus lourdes que l'évasion de matière imposable est impossible dans ce domaine.

(1) *Bulletin de la Société d'Etudes et d'Informations économiques* précitée.

CONSÉQUENCES

En définitive, tant par la réduction artificielle des loyers à un niveau très bas, et par le maintien provisoire en jouissance de locataire ne remplissant pas leurs engagements, que par le poids d'une fiscalité accrue, le pouvoir d'achat des propriétaires a subi une atteinte extrêmement grave dont les répercussions sur l'activité constructive du pays se font sentir de façon très sérieuse.

Mais bien plus, en même temps que cette réduction du pouvoir d'achat amenait un arrêt des travaux du bâtiment, elle eut pour effet secondaire d'entraîner une aggravation de la crise des logements, qu'il importe de signaler, bien que n'entrant pas dans le cadre de cette étude ; car elle a provoqué l'intervention des pouvoirs publics, et la mise en chantier, en guise de palliatif, d'un nombre massif d'habitations à bon marché ; habitations dont l'afflux sur le marché a eu pour conséquence directe d'entraîner une nouvelle diminution du taux général des loyers.

En effet, la réduction considérable des revenus immobiliers consécutive à l'adoption de mesure de protection des locataires coïncidant avec une hausse du coût de la construction et du taux de l'intérêt, la construction cessa d'être rémunératrice. Les loyers n'ayant pas suivi le mouvement général de la hausse des prix, représentèrent un revenu réel de moins en moins considérable et, dans la plupart des cas, les propriétaires, non seulement s'abstinrent de faire construire, mais se trouvèrent dans l'impossibilité d'entretenir leurs immeubles ou même de faire face aux charges fiscales et aux charges normales d'exploita-

tion. En conséquence, les capitaux investis dans la construction des maisons d'habitation cessèrent d'être rémunérés ou amortis (1).

Il est bien évident que dans ces conditions l'édification des maisons neuves n'offrait guère d'intérêt pour les capitalistes privés, qui cherchèrent hors de la construction des investissements plus rémunérateurs.

Cette restriction croissante de l'offre de logements, en présence d'une demande de jour en jour plus pressante, devait inévitablement entraîner un profond déséquilibre économique. En effet, lorsque les loyers permettent de rémunérer pleinement les capitaux investis dans la construction d'habitations, l'activité constructive privée assure d'année en année une production suffisante pour faire face aux besoins de logements nouveaux, c'est-à-dire, pour compenser la démolition des immeubles devenus insalubres et assurer un excédent de constructions neuves en rapport avec l'accroissement de la population.

Par contre, lorsque la construction d'habitations ayant cessé d'être rentable, les capitalistes privés s'abstiennent de tout placement dans cette branche de production et il devient impossible de procéder au remplacement des habitations devenues inutilisables. Il se produit alors une consommation générale des biens dans le passé, sans affectation d'une fraction appropriée du revenu national à leur renouvellement, et c'est effectivement ce qui s'est produit en France par suite de la législation d'après-guerre.

Le niveau extrêmement bas des loyers ne pouvant encourager l'entreprise privée à édifier de nouvelles constructions, celle-ci se trouva complètement arrêtée, et la pénurie des logements,

(1) Bureau International du Travail. La politique du logement en Europe.

qui s'était déjà fait sentir avec acuité, s'accrut dans des proportions considérables, entre 1920 et 1938.

Seule, la suppression de la taxation eût permis la reprise des opérations de construction ; or, le retour au droit commun était quasi-impossible ou, du moins, ne l'était que graduellement, avant la résorption complète de la crise du logement, d'où l'existence d'un véritable cercle vicieux.

Cependant les pouvoirs publics ne pouvaient se désintéresser de ce problème, qui était rapidement passé au premier plan des préoccupations sociales. Deux sortes de remèdes s'avéraient possibles :

Revaloriser les loyers, afin de redonner aux constructeurs privés la possibilité d'édifier de nouveaux logements avec quelques perspectives de rendement financier.

Subventionner l'entreprise privée ou encore se substituer à elle.

Le désir d'une solution immédiate fit rejeter d'emblée la première solution. En effet, une revalorisation des loyers ne pouvait être que progressive, sous peine d'engendrer un véritable bouleversement social.

Il ne faut pas oublier en effet, que la considération du loyer joue un rôle décisif dans les revendications sociales, et que si, lors de la fixation des salaires, il n'a pas été tenu compte que d'un loyer réduit, l'ouvrier ne peut ultérieurement consacrer à ses dépenses de logement une somme supérieure, sous peine d'abaisser d'une manière très sensible son niveau de vie.

En effet, ce ne sont pas les locataires eux-mêmes qui tirent avantage de cette dépréciation de la valeur locative réelle des logements, puisque seul le loyer réellement payé est pris en considération dans les revendications de salaire, mais ce sont les autres branches de production nationale qui en sont les véritables bénéficiaires puisque, comme le fait remarquer Karl

PRIBAM, dans une étude des effets de la politique de limitation des loyers sur la répartition du capital entre les diverses branches d'industrie ; (*Revue Internationale du Travail*, Sept. et oct. 1938) : « Du moment que tous les salaires sont réduits, de « la différence en question (entre valeur réelle et loyer effecti- « vement payé) le coût de la production de toutes les branches « d'industrie se trouve diminué dans la même mesure, et cette « diminution doit se traduire normalement par une baisse du « niveau général des prix. Or, cette baisse, à son tour, profite « évidemment à toutes les classes de la population, dans la « mesure où elles participent à la consommation des articles « touchés par la baisse. Les modifications que subit ainsi la « répartition du revenu réel sont impossibles à déterminer ; « mais il est en tout cas certain qu'elles se sont traduites, en « fait, par une augmentation de la production et de la demande « des objets de consommation courants, au détriment de l'en- « tretien et de la construction des maisons ».

Ainsi, la politique de protection des locataires appliquée pendant la guerre comme une mesure qui devait prendre fin avec les hostilités, mais maintenue en vigueur par la suite, eut pour conséquence de modifier le rapport antérieur entre la dépense afférente au loyer et le revenu du locataire.

En effet, par suite de la stabilisation des loyers, les frais de logement jouèrent dans les budgets normaux d'après-guerre un rôle de moins en moins important par rapport aux autres dépenses, et cela, malgré la réduction constante du pouvoir d'achat de la monnaie, et, malgré la hausse des prix de tous les autres articles de consommation.

Ainsi il ressort des enquêtes effectuées à ce sujet par l'Office du Travail auprès de familles de condition moyenne, que le poste du budget affecté aux dépenses de logement, qui absor-

bait 12 % du revenu total en 1914, n'en absorbe plus que 8 % aujourd'hui.

Ces chiffres ne représentent, bien entendu, qu'une proportion moyenne résultant de l'examen d'un grand nombre de cas, car il est bien évident que, même à l'intérieur d'une même catégorie sociale, le pourcentage des sommes consacrées au loyer varie suivant le degré d'aisance de la famille, ou de son importance numérique.

La faiblesse de la part attribuée actuellement au loyer dans les budgets ouvriers en France, ne prend, d'ailleurs, toute sa signification que si nous la rapprochons de celle qui y est réservée dans les budgets ouvriers des autres pays. Les comparaisons internationales qui ont été tentées à cet égard, nous apprennent en effet que, si le Français ne consacre même pas 10 % de son revenu à son loyer, l'Anglais et l'Italien n'hésitent pas à y consacrer 20 %, l'Allemand près de 30 % et le Scandinave plus de 40 %.

Quelle que fût la gravité des conséquences de cet état de choses, on ne pouvait songer à rétablir l'équilibre normal par une réadaptation brusque des loyers au niveau général des prix, sans abaisser considérablement le pouvoir d'achat de la population. Aussi la tendance qui s'était manifestée en faveur de l'ingérence des pouvoirs publics en matière de logement, l'emporta-t-elle rapidement.

Cette intervention qui, financièrement et économiquement, n'était peut-être pas la plus conforme à l'intérêt général, et qui, d'autre part, risquait d'avoir les plus graves répercussions sur le marché des loyers et de compromettre définitivement l'entreprise privée, présentait l'avantage de résoudre momentanément le problème soulevé. En apparence d'ailleurs, elle satisfaisait à la fois la masse de la population qui devait bénéficier des loyers à taux réduits, qui seraient apportés sur le marché,

et les entreprises du bâtiment, qui en tireraient un regain d'activité. En fin de compte, les pouvoirs publics s'orientèrent donc dans la voie des subventions.

INTERVENTION DES POUVOIRS PUBLICS DANS LA CONSTRUCTION

Sans retracer l'historique complet de l'œuvre des collectivités publiques en matière de logement, dont les premières manifestations remontent à la fin du xix^e siècle, indiquons que ce n'est qu'avec la loi Ribot du 10 avril 1908, que nous voyons apparaître un essai vraiment constructif et de quelque envergure.

Cette loi, édictée en vue de faciliter l'accession à la petite propriété urbaine ou rurale de toute une classe de travailleurs, en leur consentant à un taux d'intérêt réduit et avec de larges facilités de paiement, l'avance des fonds nécessaires à l'acquisition d'un jardin, d'un petit champ ou d'une maison familiale, confiait à des organismes créés spécialement à cet effet : les sociétés de Crédit Immobilier, le soin de réaliser ce nouveau programme. C'est l'Etat qui fournissait aux sociétés de Crédit Immobilier les fonds nécessaires à leurs opérations, au taux très réduit de 2 % ; il se procurait lui-même ces fonds à l'aide d'emprunts et n'avait donc à supporter en dernier ressort, que la différence entre le taux des capitaux empruntés et celui des capitaux prêtés — un plafond était fixé au total des avances consenties annuellement par lui. Les conditions d'obtention des prêts aux particuliers étaient minutieusement réglementées ; les futurs bénéficiaires devaient notamment justifier de leur goût à l'épargne par l'apport du cinquième du capital nécessaire à l'édification des constructions projetées.

La loi Ribot et les diverses lois postérieures en date, qui l'avaient remaniée sur des points de détail, furent codifiées le 5 décembre 1922, et, lorsqu'en 1928 les pouvoirs publics décidè-

rent d'instaurer leur nouvelle politique du logement, ils utilisèrent les organismes préexistants.

La loi Loucheur qui constitue la charte en la matière n'est en effet qu'une vaste réforme dans le cadre de la législation ancienne.

LOI LOUCHEUR DU 18 JUILLET 1928

La loi Loucheur constituait un vaste plan quinquennal d'habitations, conformément auquel 260.000 logements ou maisons individuelles devaient être construites entre 1928 et 1933, à l'aide de subventions publiques. Le programme des habitations à Bon Marché et à loyers modérés à réaliser chaque année, en vertu de cette loi, devait être déterminé annuellement par arrêté des Ministres du Travail et des Finances. La participation de l'Etat s'effectuait par l'intermédiaire d'organismes reconnus d'utilité publique ; société de Crédit Immobilier (s'occupant exclusivement de crédit) d'une part, sociétés de construction d'H.B.M. constituées sous forme anonyme ou coopérative, et Offices Publics d'H.B.M. (s'occupant à la fois de construction et de crédit) d'autre part. Le financement des opérations de constructions était organisé de la façon suivante : 50 % du prix de revient de l'immeuble était avancé par l'Etat, moyennant un intérêt de 2 % seulement, le solde des capitaux nécessaires était fourni par des emprunts spéciaux amortissables en une période de 20 à 30 ans, étant observé que l'Etat contribuait également au service des intérêts de ces emprunts, de façon que les organes émetteurs n'aient à supporter en sus des charges d'amortissement qu'une charge d'intérêt de 2 % ; le montant cumulé de ces deux opérations de crédit ne pouvait dépasser 80 % du prix de revient de l'immeuble (90 % quand le remboursement était garanti par la commune ou le département). Outre ces engagements financiers, d'ordre positif, les organis-

mes d'habitation à Bon Marché bénéficiaient d'avantages fiscaux considérables, sous forme d'exemption et d'exonération de taxes et d'impôts. Enfin des dispositions spéciales tendaient à faciliter l'accession à la propriété des habitations à Bon Marché par leurs occupants. L'effort progressif que la loi Ribot exigeait des futurs bénéficiaires par l'apport d'une fraction du capital nécessaire à l'acquisition de la propriété convoitée était presque entièrement supprimé. En effet, de proportionnel, cet apport devenait fixe, et variable suivant les catégories. Au surplus, sous le régime de la loi Loucheur, non seulement l'emprunteur n'avait plus à contribuer personnellement à la dépense de la construction, mais encore, toutes les fois que son état familial le lui donnait droit, il recevait de l'Etat une subvention qui venait alléger cette dépense.

RÉALISATIONS

Il est difficile d'évaluer avec précision le montant total des dépenses effectuées en vertu de cette loi : aucune statistique d'ensemble ne groupant les comptes des différentes municipalités. Aussi limiterons-nous, ici encore, l'examen des résultats d'application de la loi Loucheur à la région parisienne.

Les résultats en question dérivent de l'action conjuguée de la ville de Paris et du département de la Seine qui s'est exercée à la fois dans la construction des habitations à Bon Marché du type courant et du type amélioré — et dans la construction d'habitations à loyers modérés, différant des précédentes par certaines caractéristiques intrinsèques dans le degré de confort et quelques particularités de financement.

En ce, qui concerne la construction des habitations à Bon Marché, le département de la Seine et la ville de Paris ont agi par l'intermédiaire de leurs Offices Publics respectifs. Quant

aux habitations à loyers modérés, le département a continué à agir par l'intermédiaire de son Office public, alors que la ville de Paris agissait en partie directement et en partie par l'intermédiaire de la Régie Immobilière.

On évalue à plus de 2 milliards le montant des dépenses engagées par la ville de Paris et le département, dans chacune de ces catégories de construction.

Notons enfin qu'en marge de la loi Loucheur, et, à la suite d'une délibération de son Conseil Municipal du 9 juillet 1930, la ville de Paris a entrepris la réalisation d'un programme de 20.000 logements destinés à être loués par priorité aux locataires expropriés des îlots insalubres.

Les groupes d'immeubles prévus, exécutés par tranches successives, sur des terrains municipaux et à l'aide d'emprunts négociés par la Ville, doivent être gérés pendant une période de 55 années, par les diverses sociétés concessionnaires qui en ont assumé la construction, puis revenir en pleine propriété à la ville de Paris, après ce laps de temps. Leur exécution a nécessité l'engagement d'une somme globale de 1 milliard 317 millions de francs.

En résumé donc, si nous totalisons le montant des capitaux investis dans ces travaux de construction, exécutés à Paris et dans le département de la Seine par application de la loi Loucheur et du programme de 20.000 logements, nous aboutissons à un chiffre de l'ordre de grandeur de 6 milliards.

On estime à 150 millions environ, la charge financière annuelle, résultant pour la ville de Paris et pour l'Etat de leur politique du logement.

CONSÉQUENCES

Les conséquences de l'intervention des pouvoirs publics en matière d'habitation sont, tout à la fois, d'ordre financier et d'ordre économique.

Tout d'abord au point de vue financier, chacun sait que la politique de construction suivie par l'Etat et les collectivités a été extrêmement onéreuse en raison du fait :

1° Que toutes les sommes prélevées sur le budget tant de l'Etat que de la ville de Paris, et placées dans la construction l'ont été à fonds perdus, les loyers recouvrés étant en général insuffisants, non seulement à rémunérer et amortir le capital investi dans la construction de l'immeuble, mais encore à assurer les simples frais d'entretien et de gestion.

2° Que l'abaissement du coût de construction a pu être réalisé, non pas uniquement par la standardisation des types d'habitations, mais surtout grâce au remplacement de certains matériaux par des succédanés de prix plus avantageux et à la construction en série de maisons légères d'une durée éphémère.

Les propriétaires et les entrepreneurs, au même titre que tous les autres contribuables, ont donc vu retomber sur eux par le jeu d'une fiscalité accrue, une partie des charges écrasantes assumées par les pouvoirs publics ; — ils ont, en d'autres termes, assumé partiellement le poids du loyer des locataires logés moyennant des taux de faveur dans les immeubles construits à l'aide des subventions de la ville de Paris et de l'Etat.

Au point de vue économique, et plus spécialement au point de vue du bâtiment, les répercussions de l'intervention des pouvoirs publics sont en apparence contradictoires : car, si ses effets immédiats ont été de faire bénéficier l'industrie du bâtiment d'un surcroît d'activité, ses effets lointains ont été de lui fermer, par la concurrence mortelle qu'elle a fait subir à l'entreprise privée, un de ses principaux débouchés.

Dès sa mise en application en effet, la réalisation du vaste programme de construction, adopté en vertu de la loi Loucheur, a procuré aux industries du bâtiment un volume de travaux considérables, et s'il est vrai que leur exécution ait été

entravée à différentes reprises par l'existence des maxima, il ne s'agissait là que d'un inconvénient qui peut nous paraître actuellement d'ordre secondaire.

En effet, afin que les buts sociaux de la nouvelle législation fussent respectés, des dispositions précises avaient fixé les conditions de superficie, de confort et de salubrité des constructions à entreprendre, et déterminé le taux maximum de loyer correspondant à chaque type d'habitation (dans les maisons collectives, bien entendu). Le prix de revient d'un logement se trouvait donc automatiquement fixé, en fonction du maximum de loyer perceptible. Or la plupart des éléments du prix de revient sont variables, et, si l'on peut fixer arbitrairement le montant des crédits nécessaires à la construction, puisque c'est l'Etat qui les fournit, il n'en est pas de même du prix du terrain, du prix des matériaux, du prix de la main-d'œuvre et du montant des impôts, dont les fluctuations ont une répercussion directe sur le prix de la construction.

Il était donc inévitable qu'avec la hausse constante des prix, qui s'était poursuivie depuis la promulgation de la loi, il devint impossible, à un moment donné, d'obtenir une compression des prix de revient suffisante pour permettre aux entrepreneurs de construire, même avec des matériaux de qualité inférieure, en se tenant en-deçà des limites légales.

Il a heureusement été facile de remédier à cette situation par un relèvement légal des maxima antérieurement pratiqués, toutes les fois que la nécessité s'en est fait impérieusement sentir.

En résumé, si la rigidité du système des maxima a rendu matériellement impossible à certaines périodes la réalisation du programme de construction, l'entrave qui en est résultée n'a jamais été que momentanée ; — et, si la répartition dans le temps des travaux effectués a pu se trouver modifiée, le volume

desdits travaux est resté inchangé, les crédits alloués ayant toujours été absorbés en totalité. Beaucoup plus sérieuse semble la critique que l'on peut formuler au sujet de l'existence même des maxima dont s'agit.

En effet, l'apport sur le marché d'un nombre massif de logements, dont les taux — arbitrairement fixés en fonction de la capacité de paiements présumés des locataires auxquels ils étaient destinés — ne possédaient aucun lien de proportionnalité avec le montant des capitaux investis dans la construction, a interdit aux constructeurs privés l'exercice du même genre d'activité.

Seuls, en effet, les pouvoirs publics ont la possibilité d'envisager une opération déficitaire, pour la construction de logements respectant les maxima prévus par la loi. Les constructeurs particuliers ont donc vu se restreindre singulièrement leur champ d'action, puisque d'une part, ils subissent une concurrence d'ordre financier écrasante dans la production de logements similaires à ceux définis par la loi de 1928, et que de l'autre, le marché est saturé d'immeubles de luxe à loyers élevés.

La méthode adoptée par la loi Loucheur a abouti de la sorte, à éliminer l'initiative privée de la construction, au lieu de suppléer à son insuffisance.

Il en est résulté une interdépendance étroite entre l'importance des crédits accordés par l'Etat, les collectivités ou les communes, et l'activité du bâtiment, dans l'impossibilité d'esscompter désormais pour son industrie, l'appoint des capitaux privés. Pour que le bâtiment ne souffrît pas de cette substitution de clientèle, il eût fallu que les crédits alloués annuellement égalassent en importance les sommes investies librement dans la construction en période de prospérité.

Or, il est bien évident que des considérations budgétaires

s'opposaient à ce que les pouvoirs publics assument le financement complet de cette entreprise dans laquelle ils s'étaient ingérés. Si important que puisse paraître le montant absolu des dépenses engagées par l'état dans le domaine de la construction, il ne constitue en effet qu'une infime partie du chiffre d'affaires normal de l'industrie du bâtiment. Ne visant qu'une certaine catégorie de logements, la politique d'intervention a donné des résultats insuffisants, même dans le domaine spécial où elle s'était cantonnée.

Par ailleurs, les difficultés auxquelles on s'était heurté pour trouver les moyens financiers nécessaires à l'exécution des programmes adoptés ont donné à la politique des pouvoirs publics, en matière de construction, un caractère d'irrégularité peu apte à favoriser le développement de l'industrie du bâtiment.

Comme l'a exposé Léo GREBLER, dans une étude de la *Revue Internationale du Travail* (1), « l'appui de l'Etat à la construction des habitations a eu pour effet de faire dépendre celle-ci, dans une très large mesure, de l'évolution budgétaire du pays ».

En accentuant les fluctuations économiques, au lieu de les atténuer, l'intervention de l'Etat a eu un caractère anti-économique.

Bien que l'on se plaise à répéter communément que la loi LOUCHEUR n'est que la prolongation de la loi RIBOT, à laquelle de simples modifications de formes auraient été apportées, tel n'est pas notre avis. En réalité, l'inspiration très différente qui a procédé à leur élaboration, a conduit à des conséquences absolument dissemblables.

La différence entre ces deux lois semble, en réalité, provenir du fait que la discrimination des bénéficiaires qui était person-

(1) *Revue Internationale du Travail*, avril-mai 1936.

nelle dans la loi RIBOT est réelle dans la loi LOUCHEUR. En effet, l'objectif de la loi RIBOT, étant de faciliter l'accession à la propriété, de personnes lui semblant dignes d'intérêt, par l'octroi de crédits judicieusement répartis, elle a stimulé l'initiative privée sans la concurrencer. Toute différente était, au contraire, la fin poursuivie par la loi LOUCHEUR. Destinée à pallier à la crise du logement, elle a fixé arbitrairement le taux de nouveaux loyers en fonction de la capacité de paiement présumée des locataires éventuels, et s'est cantonné principalement dans des opérations de location, elle a exclu de la sorte les constructeurs privés du domaine où son activité s'exerçait.

En résumé donc, l'efficacité de la loi LOUCHEUR était fatalement subordonnée à l'importance des crédits alloués pour son fonctionnement. L'irrégularité d'attribution des crédits en question s'est traduite pour l'industrie du bâtiment par une période de grande prospérité suivie d'une profonde dépression qui, jointe à une restriction de ses débouchés, a rendu plus problématique pour l'avenir une reprise de son activité. Et peut-être pouvons-nous conclure qu'il a été téméraire de la part du législateur, de tenter d'assurer un service semblable à celui de la construction, dont l'envergure est telle que seule l'initiative privée est à même d'y satisfaire, en l'état actuel de notre régime économique et social.

*
* *

Nous avons tout d'abord passé en revue les principales dispositions de la législation sur les loyers actuellement en vigueur, destinées à protéger les locataires contre l'élévation des loyers au niveau général des prix. Puis après un examen rapide des actes législatifs successifs ayant favorisé l'octroi de délais de grâce aux locataires menacés d'expulsion, nous avons donné un bref aperçu de l'importance des charges fiscales et d'entretien supportées par la propriété bâtie.

Enfin après avoir montré les difficultés, quasi insurmontables, que présente à l'heure actuelle la construction privée, par suite de sa nature non rémunératrice, nous avons cherché à indiquer par quel système le gouvernement s'est efforcé d'encourager, voir même de suppléer à la carence de l'initiative privée, dans la tâche de porter l'activité constructive à un niveau en rapport avec les besoins du pays.

Nous avons en dernier lieu marqué les résultats assez funestes de cette intervention, envisagés au point de vue de ses répercussions sur le marché des loyers et l'industrie du bâtiment.

Nous allons, avec la seconde partie de cette étude, aborder la question du crédit, et voir quelle a été son influence sur la construction au cours de la crise actuelle.

TITRE III

TAUX DU LOYER DE L'ARGENT

Il semble utile de préciser que — c'est uniquement au point de vue du constructeur — que la question du crédit sera envisagée ici ; car, si l'entrepreneur, en tant que tel, doit disposer des fonds de roulement nécessaires pour équilibrer sa trésorerie, par suite du décalage particulièrement long existant entre l'exécution des travaux et leur règlement, il ne s'agit là que d'un besoin de crédit sans aucune particularité marquante, qui, s'il s'est fait ressentir de façon extrêmement pressante dans de nombreuses entreprises, n'a exercé sur la crise affectant l'industrie du bâtiment aucune influence propre très caractéristique.

Il a déjà été fait allusion dans la première partie de cette étude au rôle déterminant du taux de l'intérêt dans la construction des habitations : alors que les faibles taux d'intérêt animent et stimulent la construction, les taux élevés l'entravent et finissent par la paralyser complètement.

La construction est en effet une opération essentiellement conditionnée par le crédit, car elle constitue un placement à ren-

dement éloigné, dont l'amortissement extrêmement long, ne peut être réalisé que grâce aux revenus provenant de locations hypothétiques ; les conditions d'obtention de crédit sont donc primordiales, pour la détermination des prix de revient de la construction.

Aussi a-t-on cherché, depuis longtemps, à mettre en œuvre les moyens les plus aptes à procurer du crédit aux constructeurs éventuels, dans les conditions les moins onéreuses. Or, étant donné que, d'une part, le crédit à la construction est, à raison de l'immobilisation prolongée des capitaux qu'il nécessite, un crédit à long terme et, par cela même, un crédit principalement réel, et que, d'autre part, le taux de l'intérêt est, pour une large part, fonction de la sécurité du prêt, c'est l'hypothèque qui, de tous temps, a semblé la plus propre à servir de fondement au crédit immobilier.

Nous sommes donc tout naturellement amené à étudier le rôle et le fonctionnement des principaux établissements de crédit hypothécaire en France : CRÉDIT FONCIER et SOUS-COMPTOIR DES ENTREPRENEURS.

CHAPITRE PREMIER

LE CREDIT FONCIER DE FRANCE

Le crédit foncier est un organisme privé, constitué en conformité du décret du 28 février 1852 et bénéficiant d'un monopole de fait, ayant pour objet de consentir sur première hypothèque des prêts à long terme, remboursables par annuités, au moyen des fonds qu'il se procure sur le marché, par l'émission de titres ou lettres de gages productrices d'intérêts et négociables en bourse.

Il joue en quelque sorte un rôle d'intermédiaire entre prêteur et emprunteurs, à l'avantage réciproque de chacun d'eux. En effet, grâce aux facilités dont il dispose pour drainer les capitaux en quête de placement, aux garanties de premier ordre qu'il offre à ses prêteurs, et aux nombreux privilèges dont il jouit, il permet aux propriétaires de se procurer du crédit dans les meilleures conditions qu'ils n'eussent pu le faire directement.

Nature des prêts fonciers effectués — Principales opérations

Le Crédit Foncier de France consent :

1° Des prêts à long terme amortissables dans un délai de 10 ans au moins et de 75 ans au plus (durée pratiquement limitée à 30 ans à l'heure actuelle) ;

2° Des prêts à court terme sans amortissement pour une durée de 1 à 9 ans ;

3° Enfin, le Crédit Foncier consent des ouvertures de crédit hypothécaires dans les mêmes limites et avec les mêmes garanties que les prêts, pour une durée de 9 années au maximum.

Les frais afférents à ces différentes opérations, représentent un faible pourcentage des sommes empruntées.

Les principaux avantages et privilèges exorbitants du droit commun, conférés au Crédit Foncier, en vue de lui permettre d'assurer à peu de frais le recouvrement des annuités impayées et d'alléger ses charges fiscales sont les suivants :

Possibilité de purger les hypothèques légales dispensées d'inscriptions.

Dispense du renouvellement décennal des hypothèques.

Faculté de se faire constituer sequestre des biens du débiteur avec privilège sur le revenu de ces biens.

Simplification de la procédure d'expropriation et versement par provision du prix d'adjudication dans ses caisses.

Attribution d'office d'intérêts moratoires sur le montant total des annuités dues par l'emprunteur, en cas de non paiement, à compter du jour de l'échéance.

Enfin, exemption de l'impôt sur les créances, lors de l'encaissement des intérêts qui lui sont versés par ses emprunteurs et accord d'un tarif spécial pour le droit de timbre.

En contre partie, le Crédit Foncier est assujetti à l'observation d'un certain nombre de règles. En particulier, il se trouve dans l'impossibilité d'émettre des obligations foncières pour une somme supérieure au montant des prêts consentis, ou supérieure au montant du capital social multiplié par 50.

Il ne peut consentir des prêts que sur première hypothèque, et sur des propriétés d'un revenu durable et certain. Le montant du prêt accordé à un propriétaire urbain ne doit pas dépasser la moitié de la valeur de l'immeuble hypothéqué, d'après l'estimation qui en est faite par la société elle-même, moyennant un droit déterminé.

Il résulte du caractère assez restrictif de ces dernières obligations, que le Crédit Foncier n'est appelé à consentir de crédits directs à la construction que dans le cas où l'emprunteur est déjà propriétaire d'autres immeubles, qu'il peut donner en garantie, pour se procurer les fonds nécessaires à l'entreprise de nouveaux travaux d'édification. Aussi, le financement à la construction est-il assuré, le plus généralement, par un autre organisme, le SOUS-COMPTOIR DES ENTREPRENEURS, dont nous allons à présent indiquer les traits essentiels.

CHAPITRE II

LE SOUS-COMPTOIR DES ENTREPRENEURS

Le Sous-Comptoir des Entrepreneurs est une société anonyme, placée sous le contrôle de l'Etat, ayant pour but de favoriser l'essor des entreprises du bâtiment par la distribution de crédits. Son fonctionnement est étroitement lié à celui du Crédit Foncier de France, aux termes de la loi du 27 juillet 1926, modifiée et complétée par celle du 27 février 1932.

Pour chaque ouverture de crédit qu'il se propose d'effectuer, le Sous-Comptoir doit en effet obtenir l'approbation du Crédit Foncier qui lui fournit les fonds nécessaires à ses opérations, au moyen de l'escompte d'effets de commerce à 90 jours, préalablement acceptés par le bénéficiaire et endossés par le Sous-Comptoir, effets renouvelables trimestriellement jusqu'à l'expiration du temps pour lequel l'ouverture de crédit a été consentie. Un maximum est fixé annuellement par le Crédit Foncier, au total des avances accordées de la sorte par lui au Sous-Comptoir.

Ce dernier établissement jouit de tous les avantages et privilèges conférés au Crédit Foncier dont il a été fait mention

ci-dessus, entre autres, depuis le décret-loi du 24 mai 1938, tendant à faciliter la construction immobilière par l'amélioration du Crédit hypothécaire, le Sous-Comptoir possède aussi la faculté de mettre sous séquestre l'immeuble hypothéqué pour procéder directement au recouvrement des intérêts qui sont restés impayés à leur échéance.

Destiné primitivement à procurer du crédit aux entrepreneurs, ainsi qu'à tous industriels ou commerçants dont l'activité se trouvait liée à celle de l'industrie du bâtiment, par l'escompte et le réescompte de leurs effets de commerce moyennant des sûretés immobilières, le Sous-Comptoir a modifié insensiblement le champ de son activité. En effet, étant donné que, pratiquement, il n'accepte aujourd'hui que des sûretés hypothécaires pour garantie de ses opérations, le bénéfice de ses ouvertures de crédit se trouve ainsi réservé :

« 1° A tout propriétaire qui désire construire soit sur un terrain nu, soit sur l'emplacement de vieilles constructions à démolir, ou qui veut entreprendre des travaux d'amélioration ou de surélévation de bâtiment lui appartenant.

« 2° A tout entrepreneur de travaux se rattachant au bâtiment pouvant donner une garantie hypothécaire ».

En dernière analyse, le Sous-Comptoir revêt donc le caractère d'un organisme de crédit hypothécaire ; mais, ce qui différencie du Crédit Foncier, c'est que, alors que ce dernier établissement ne prête que sur les immeubles complètement achevés, d'un revenu durable et certain, le Sous-Comptoir prête de façon habituelle sur des immeubles en cours de construction.

Le montant des ouvertures de crédit qu'il consent, ne peut en aucun cas, être supérieur à la moitié de la valeur du terrain et des constructions projetées, telle qu'elle a été estimée par ses services.

Le taux d'intérêt de ces ouvertures de crédit, qui reste fixe

pendant toute la durée des avances et ne porte que sur les sommes effectivement reçues, est supérieur de 0, 40 % au taux des prêts hypothécaires du Crédit Foncier.

Enfin, les actes d'ouvertures de Crédit du Sous-Comptoir ne donnent lieu qu'à la perception du droit fixe d'enregistrement et sont exonérées du droit proportionnel.

Leur réalisation s'effectue au moyen de versements fractionnés, qui sont fonction du degré d'avancement des travaux, et s'échelonnent sur toute leur durée.

Tous les crédits accordés de la sorte, sont donc exclusivement affectés à l'exécution de travaux de construction ; le Sous-Comptoir apporte, comme on le voit, une aide particulièrement efficace au bâtiment.

Toutefois, à l'expiration du temps pour lequel l'ouverture de crédit du Sous-Comptoir a été consentie — temps limité à un maximum de trois années — c'est encore au Crédit Foncier que doit avoir recours l'intéressé s'il ne peut rembourser le montant de son prêt, et s'il désire par suite en obtenir la consolidation.

Cette consolidation se fait dans les formes en usage au Crédit Foncier, c'est-à-dire sur la base d'une estimation du gage après achèvement complet de la construction. Il faut d'ailleurs noter que, depuis le décret-loi du 24 mai 1938, le Crédit Foncier est autorisé à fixer, avant le commencement des travaux, le montant et les conditions du prêt à long terme qui sera réalisé lorsque l'immeuble sera en état d'habitation ; ceci afin d'éviter que, comme cela se produisait parfois, le Sous-Comptoir ne soit amené à conserver en deuxième hypothèque la fraction de ses avances non consolidée par le Crédit Foncier, par suite des estimations extrêmement prudentes de cet établissement.

Après cet exposé succinct relatif au fonctionnement des deux principaux établissements de crédit hypothécaire en France, il

nous reste à examiner les conditions dans lesquelles ont été distribués les crédits dont s'agit, au cours de la période qui nous occupe, et l'importance que ces dispenses de crédit ont revêtue.

CHAPITRE III

LES MOUVEMENTS DU LOYER DE L'ARGENT A LONG TERME DE 1928 à 1938

Il convient de rappeler que le taux de l'escompte des ouvertures de crédit du Sous-Comptoir étant égal au taux d'intérêt des prêts du Crédit Foncier à 0,4 % près, nous les assimilerons fictivement, et que nous ne tiendrons compte ici que des taux pratiqués par le Crédit Foncier, taux suffisamment représentatifs des mouvements du loyer de l'argent à long terme.

Le Sous-Comptoir des Entrepreneurs, satellite du Crédit Foncier, fixe en effet le taux de ses avances en fonction du taux des prêts hypothécaires du Crédit Foncier, mais n'exerce aucune influence propre sur leur détermination. Il n'en est pas de même du Crédit Foncier qui joue un rôle de premier plan dans la fixation et la stabilisation du loyer de l'argent sur le marché des capitaux.

Obligé de se procurer les fonds nécessaires à ses opérations, par l'émission d'obligations, le Crédit Foncier doit tenir compte lors de la fixation du taux des prêts qu'il consent de l'intérêt qu'il s'est lui-même engagé à servir à ses obligataires, ainsi que des charges de toute nature afférentes à ses emprunts. Les

taux d'intérêt pratiqués par le Crédit Foncier, depuis sa fondation, reflètent donc en quelque sorte les variations du loyer de l'argent sur le marché des capitaux, et ceci explique leur grande diversité. Ces taux varient entre un minimum de 4,30 % et un maximum de 10 %.

Pour s'en tenir à la période 1928-1938, le tableau suivant nous montre les différents taux demandés par le Crédit Foncier — observation faite que depuis la guerre, une commission de 0,60 % destinée à couvrir les frais d'administration, et les risques encourus par le Crédit Foncier, est incluse dans les taux d'intérêts ci-après indiqués, mais que, par contre, le coût de l'amortissement du prêt n'y est pas compris, et qu'il doit être ajouté à l'intérêt proprement dit lorsqu'il s'agit de déterminer le montant de l'annuité totale due à la société (1).

TAUX DES PRÊTS DU CRÉDIT FONCIER

15 février 1928	8,60 %
1 ^{er} novembre 1928	8,20 %
13 novembre 1929	7,15 %
14 novembre 1930	6,25 %
10 février 1932	6,50 %
25 janvier 1933 : <i>Arrêt des prêts</i>	
25 avril 1933	7,50 %
27 février 1934	8,05 %
10 décembre 1936	6,30 %
Depuis	»

Nous voyons donc que de 1928 à 1931, l'abaissement du loyer de l'argent à long terme, amorcé depuis la stabilisation du

(1) Conseil National Economique : « Les Problèmes du Crédit ».

franc de 1926, et accentué par la crise de 1929, se poursuit régulièrement ; à partir de 1932 un revirement se manifeste, et le taux recommence à s'élever progressivement. Puis une baisse se déclanche en 1934 et se poursuit jusqu'en 1936 sans stimuler pour cela l'activité constructive.

Enfin, la convention intervenue le 3 décembre 1936, entre le Ministre des Finances et le Gouverneur du Crédit Foncier de France, a permis de stabiliser l'intérêt des prêts à long terme, à un taux inférieur à celui qui aurait été fixé, compte tenu du taux de revient des obligations émises.

En effet, l'avance de 3 milliards de francs au taux de 2 %, que le Crédit Foncier a reçu à titre d'avances sur les ressources de la Trésorerie aux termes de cet accord du 3 décembre 1936, lui a permis de diminuer artificiellement le taux de l'intérêt de ses prêts à long terme (prêts postérieurs et prêts en cours) et de rompre momentanément l'équilibre financier de ses opérations de prêt et d'emprunt.

Le taux de 6,30 % en vigueur depuis décembre 1936, procède donc du pur arbitraire et ne reflète plus la situation du marché de l'argent. Notons d'ailleurs que les 5/6 du montant de l'avance consentie par le Trésor, doit profiter obligatoirement aux collectivités publiques, et que, la faible fraction de cette avance — qui avait été réservée pour les prêts individuels — ayant été presque entièrement épuisée au cours de 1937, par suite de l'afflux des demandes résultant de la réduction du taux de l'intérêt, il en résultera très probablement un abaissement de la proportion entre les prêts réalisés et les prêts sollicités.

Malgré l'effort réalisé, on ne peut espérer une amélioration sensible du marché de l'argent, et il semble qu'il eut peut-être été plus profitable, que le gouvernement orientât son activité dans le sens d'une réduction du taux d'intérêt de ses propres emprunts. La multiplication des emprunts d'Etat nécessités

par les déficits budgétaires, sans cesse croissants, a, en effet, freiné considérablement la baisse du taux de l'intérêt, qui eût été de règle en période de dépression.

Peut-être aussi une baisse de l'impôt cédulaire sur le revenu des créances hypothécaires, eût-elle été susceptible d'engendrer une baisse plus durable du taux de l'intérêt à long terme. Il semble, en effet, assez problématique de provoquer sous le régime de quelque taxation que ce soit, une détente réelle du loyer de l'argent.

A plusieurs reprises, nous avons souligné le rôle primordial de l'intérêt en matière de construction, il ne semble cependant pas superflu d'y revenir ; car, en agissant de façon appropriée sur ce facteur, on peut arriver à des résultats positifs. Ainsi, au cours de la période immédiatement antérieure à la guerre, période pendant laquelle l'industrie du bâtiment a connu une prospérité florissante, alors que le taux des prêts à long terme du Crédit Foncier oscillait autour de 4,50 %, et que les placements immobiliers rapportaient en moyenne 5 % à 6 %, il était de l'intérêt bien compris de tout propriétaire d'un terrain, ayant par ailleurs quelques disponibilités, de se faire consentir par un organisme de crédit l'avance des fonds complémentaires, nécessaires à l'édification d'un immeuble. En effet, il pouvait aisément satisfaire au service des intérêts et de l'amortissement de son emprunt, grâce au produit des revenus locatifs procurés par l'immeuble nouvellement construit ; le résultat de l'opération se chiffrait pour lui par un accroissement de capital. En fin de compte, il tirait profit de fonds ne lui appartenant pas, au plus grand avantage de l'industrie du bâtiment, en construisant pour son compte, grâce au concours d'un établissement de crédit.

Le même phénomène a très probablement dû s'observer toutes les fois qu'une marge suffisante a existé entre, d'une part,

le taux moyen des revenus afférents aux placements immobiliers, et de l'autre, le taux des avances hypothécaires à long terme ; à condition que le coût de la construction soit resté inchangé ou n'ait que peu varié.

En effet, la demande étant, comme nous l'avons déjà dit, fonction du capital, les effets habituellement bienfaisants d'une baisse du taux de l'intérêt seront inopérants, s'ils coïncident avec une forte hausse des prix de la construction. Prenons à titre d'exemple le cas d'un constructeur désirant édifier un immeuble d'un coût global de 600.000 francs et disposant d'un capital mobilier de 300.000 francs ; si le taux de l'intérêt à long terme est à 6 %, l'emprunt de 300.000 francs qu'il devra contracter lui occasionnera un service d'intérêt annuel de 18.000 francs, non compris les annuités d'amortissement. Supposons à présent que le coût de la construction projetée s'élève à 800.000 francs, le taux de l'intérêt tombant à 4 % ; en admettant que le constructeur dont il s'agit ait des gages suffisants pour conserver la possibilité d'emprunter les 500.000 francs supplémentaires, nécessaires à la réalisation de ses projets, le service des intérêts que ce nouvel emprunt lui occasionnera sera de 20.000 francs et les indemnités d'amortissement dues seront supérieures.

Plus simplement si nous possédons d'une part, la série d'indices représentative des variations du taux de l'intérêt au cours d'une période donnée, et de l'autre, la série d'indices représentative des variations du coût de la construction pendant le même temps, le produit des indices de ces deux séries à chaque époque considérée nous donnera après division par cent, la série d'indices représentative des variations du montant des sommes nécessaires à assurer le service d'un emprunt proportionnel au montant du coût de la construction.

Le tableau établi ci-après, qui nous donne cette dernière sé-

rie d'indices, au cours de la période 1928-1938, met en valeur l'influence combinée du taux de l'intérêt et du coût de la construction, sur l'activité constructive.

Années	Indices du coût des travaux de construction (1)	Indices des taux d'intérêt à long terme (2)	Indice des annuités d'intérêt
1928	100	100	100
1929	112,9	85	96
1930	112,9	75,6	85,3
1931	126,5	75,6	95,6
1932	110,8	77,4	85,7
1933	106,7	90	96
1934	104,8	95,8	100
1935	85	95,8	81,4
1936	92,5	76,2	70,5
1937	141	76,2	107,3
1938	156	76,2	118,8

Pour illustrer, par un exemple concret, les développements précédents consacrés aux résultats que le crédit permet, à lui seul, d'obtenir, toutes choses restant en l'état, l'expérience anglaise mérite d'être mentionnée.

En effet, l'essor prodigieux qu'ont connu en Angleterre les industries du bâtiment à partir de 1932 est, de l'avis unanime, en rapport étroit avec la politique de baisse du taux de l'intérêt poursuivie depuis 1931.

D'après les publications du Ministère Britannique de l'Hygiène, cette réduction du taux de l'intérêt, cause directe de l'extension rapide de la construction privée est due en partie, à la diminution des subventions publiques, l'Etat ayant, par le rétablissement de ses finances, apporté une aide indirecte de premier ordre, à la propriété de l'une des principales industries du pays.

(1) Indices fournis par la Série de la Société Centrale des Architectes et ramenés à la base 1928=100.

(2) Indices établis sur la base 1928=100 d'après les taux pratiqués par le Crédit Foncier de France.

CHAPITRE IV

IMPORTANCE DES CREDITS A LA CONSTRUCTION PRIVEE

Il est pour ainsi dire impossible de donner une indication même approximative à ce sujet. En effet, en dehors du Crédit Foncier et du Sous-Comptoir des Entrepreneurs, de caractère semi-public, qui sont spécialisés dans les opérations de prêt, de nombreux établissements privés pratiquent le crédit à long terme ou à moyen terme ; citons par exemple la Caisse Générale de l'Industrie et du Bâtiment, les Sociétés Foncières, les Compagnies d'Assurances, etc..., sans oublier les Sociétés de Crédit Immobilier, auxquelles il a été fait allusion précédemment. De plus, une quantité considérable d'actes d'obligations et de reconnaissances de dettes, sont passées chaque année, par devant notaire, sans qu'il soit possible de dresser aucune statistique quant à leur nombre. Il n'est jusqu'aux entrepreneurs eux-mêmes qui, très souvent, sont amenés à jouer à leurs dépens et contre leur volonté, le rôle de distributeurs de crédit envers leurs clients, par suite de l'importance des délais de réglemant auxquels ils doivent se plier.

Enfin, même à supposer que l'on connaisse exactement le

montant des prêts à long terme consentis annuellement, rien ne permettrait de savoir dans quelles proportions les prêts en question ont été investis dans la construction ou la réparation d'immeubles, et dans quelle mesure ils ont, en conséquence, profité à l'industrie du bâtiment.

Seul, le Sous-Comptoir des Entrepreneurs, pratiquant exclusivement le crédit à la construction, serait susceptible de donner des chiffres intéressants à cet égard et d'indiquer, sinon le montant absolu des sommes empruntées chaque année en vue d'investissement immobilier, du moins, leurs variations relatives.

Mais il faut tenir compte du fait que tous les besoins de crédit ne sont pas satisfaits intégralement par cet organisme, et que la proportion des prêts autorisés, par rapport aux prêts sollicités, est tout à fait variable d'une année à l'autre. Ces variations tiennent en grande partie, aux fluctuations de ressources dont il dispose, ainsi qu'aux changements continus de valeur vénale des immeubles offerts en gage. En conséquence, toute déduction que l'on pourrait tirer des chiffres relatifs au volume des ouvertures de crédit réalisées par le Sous-Comptoir de 1928 à 1938 et reproduits dans le tableau ci-dessous, serait très approximative et dénuée de toute rigueur mathématique.

*Ouverture de crédits
réalisés par le Sous-Comptoir des Entrepreneurs 1928-1938*

Années	Nombre de prêts	Montant en francs
1928	439	101.134.000
1929	690	248.514.600
1930	1.182	460.003.600
1931	1.742	577.435.250
1932	734	173.087.500
1933	382	69.330.000
1934	217	36.661.500
1935	113	19.740.500
1936	89	16.704.000
1937	102	8.230.000

Toutefois, il est un point certain, c'est qu'abstraction faite de la période comprise entre 1929 et 1931, caractérisée par un essor de l'industrie du bâtiment, le niveau des crédits ouverts à la construction est resté inférieur à ce qu'il était avant guerre, compte tenu du coefficient de dévaluation du franc.

En résumé donc, jusqu'à une époque récente, les crédits à la construction ont manifesté leur déficience au double point de vue du volume restreint des disponibilités et de la cherté considérable des avances.

C'est à ce double inconvénient que les pouvoirs publics ont remédié par le système des bonifications d'intérêt que nous examinerons plus loin dans la troisième partie.

TITRE IV

CAUSES DE LA CRISE PROPRES A L'INDUSTRIE DU BATIMENT

Le bâtiment étant, comme nous l'avons déjà dit, une industrie pour laquelle la demande est en majeure partie fonction du capital il apparaît à première vue que la raréfaction des commandes dont souffre le bâtiment a sa source, pour une part appréciable, dans le niveau anormalement élevé de ses prix de revient. Nous allons donc essayer, dans ce titre quatrième, de déterminer la proportion exacte de l'accroissement du coût de la construction, et, en particulier, de dégager dans quelle mesure la mise en application de toute la législation sociale instituée en juin 1936, s'est répercutée sur ce coût.

An préalable, et pour faciliter cette étude, nous examinerons dans deux chapitres distincts l'évolution des principaux facteurs qui déterminent le prix de revient des travaux du bâtiment : matériaux et salaires.

CHAPITRE PREMIER

EVOLUTION DU PRIX DES MATERIAUX DE CONSTRUCTION

Si l'on admet, conformément aux estimations les plus courantes, que les matériaux entrent pour un quart dans le prix de revient de la construction, on comprend aisément pourquoi il n'est pas indifférent de suivre leurs variations de cours.

Mais l'extrême diversité des matériaux employés, s'oppose à ce qu'il soit fait état de chacun d'eux en particulier, aussi bornerons-nous à l'examen de l'évolution de leurs prix à quelques matériaux types, suffisamment caractéristiques de l'ensemble.

Une distinction est généralement établie entre, d'une part, les matériaux de construction proprement dit, et de l'autre, les métaux.

Conformément à cette classification courante, nous suivrons successivement les variations de cours de la chaux, du ciment, du plâtre et des briques creuses dans la catégorie des matériaux et les variations du cuivre, du plomb, du zinc et des fontes, dans la catégorie des métaux.

SECTION I : Matériaux de construction proprement dit

Indices des prix de gros établis pour les principales marchan-

dises, par la Statistique Générale de la France. — (base 100 en 1913).

Années	Chaux	Ciment	Plâtre	Briques creuses
1928	534	410	547	552
1929	578	432	716	612
1930	672	489	882	687
1931	638	460	875	667
1932	500	357	746	515
1933	431	308	629	417
1934	359	277	539	356
1935	345	304	523	339
1936	362	316	524	371
1937	553	427	948	546
1938	690	503	1137	646

(Mars moyenne)

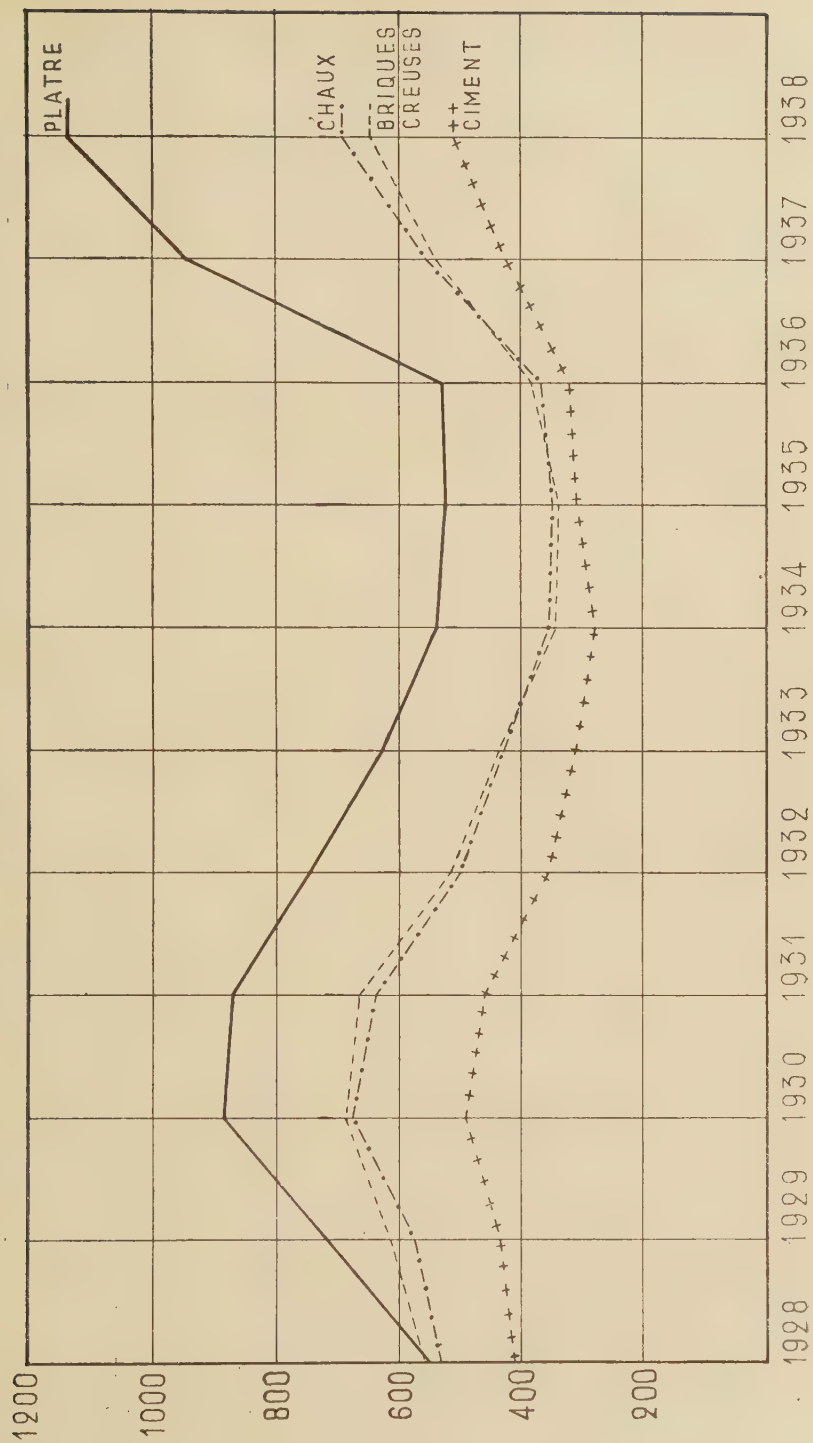
Il résulte du tableau extrait du Bulletin Trimestriel de la S.G.F., et reproduit ci-dessus, que, si au cours de la période 1928-1938 les variations de prix des différents matériaux ont accusé des divergences notables d'amplitude, leur orientation générale est restée concordante.

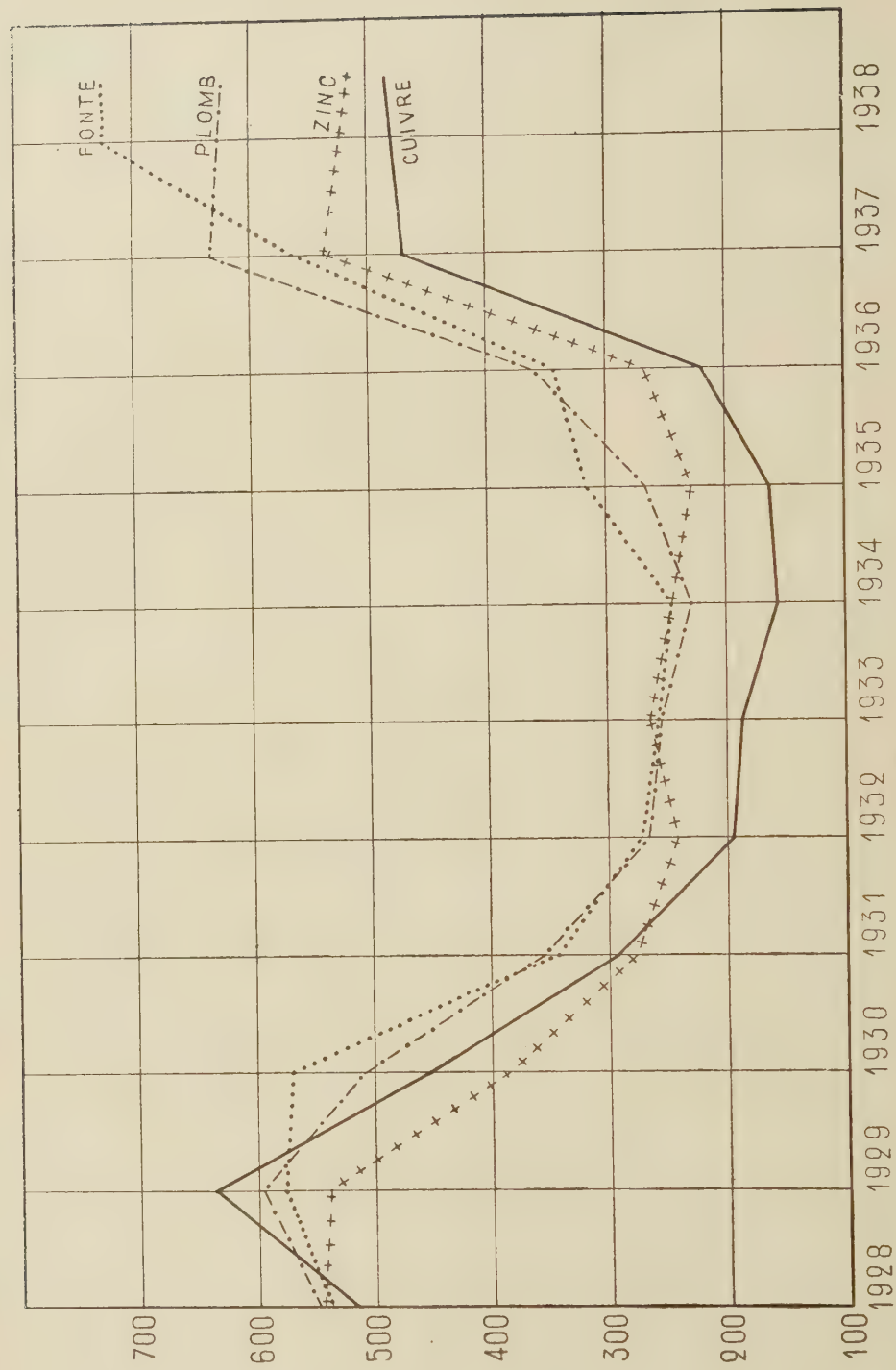
On enregistre en effet, de 1928 à 1938, une ascension lente et régulière des quatre catégories d'indice considérées, puis après un palier s'étendant sur toute la période comprise entre 1930 et 1931, les divers indices fléchissent pour atteindre, les uns en 1934, les autres en 1935, leur minimum de dépression ; enfin après une seconde période de stagnation ils accusent un relèvement brusque et prolongé.

SECTION II : Métaux

Si nous envisageons à présent les cours des métaux, énumérés plus haut, nous pouvons constater que leur évolution présente un caractère assez différent de celle des matériaux, ainsi qu'il ressort du reste, du tableau suivant :

Indice des prix de gros. Statistique Générale de la France.
(Base 1913-100).





Années	Cuivre	Plomb	Zinc	Fonte de remoulage
1928	514	549	544	538
1929	634	599	539	577
1930	454	510	384	570
1931	297	353	277	342
1932	198	266	242	271
1933	189	253	264	256
1934	157	230	246	246
1935	162	267	229	317
1936	220	362	267	341
1937	468	632	538	565
1938 (Juin)	480	627	521	724

Ainsi, exception faite des cours de la fonte — qui, après une progression très lente, de 1928 à 1930, tombent verticalement dans le dernier trimestre de cette dernière année, pour ne reprendre qu'au début de 1935 leur mouvement de hausse — les cours de tous les autres métaux évoluent de façon semblable.

Les courbes représentatives de leurs variations accusent en effet, de 1928-1929 à 1932, une dépression profonde qui reflète assez fidèlement la chute de l'activité industrielle mondiale, puis, après quelques mouvements oscillatoires sans tendance très définie, elles se relèvent brusquement à partir de 1935, pour atteindre à la fin de la période considérée un niveau équivalent à celui qu'elles avaient atteint en 1928-1929.

Les facteurs qui entrent en ligne de compte pour la fixation des cours des matériaux sont variés et extrêmement complexes.

Les phénomènes d'ordre monétaire jouent ici un rôle prépondérant, la politique douanière exerce également une influence non négligeable. Signalons en particulier que le mouvement de hausse dans lequel le prix des métaux s'est trouvé entraîné à partir de 1936, est dû, partiellement, à un facteur d'ordre intérieur : l'application de la législation sociale de juin 1936.

En effet, les matériaux et les métaux qui entrent dans la construction sont rarement employés à l'état brut ; leur usage

est en général subordonné à des transformations multiples : laminage, tuyautage, etc... Une certaine quantité de main-d'œuvre est donc incorporée aux matériaux utilisés dans le bâtiment, sous forme de travaux d'extraction, de manutention ou de transformation.

La progression rapide des salaires qui s'est manifestée à partir de juin 1936, et sur laquelle nous allons revenir en détail dans le prochain chapitre, s'est donc répercutée sur les cours des différents métaux et matériaux, et n'a pas été étrangère au dernier stade de leur évolution.

CHAPITRE II

EVOLUTION DU PRIX DE LA MAIN-D'ŒUVRE

Nous avons déjà signalé le rôle primordial du facteur main-d'œuvre dans le bâtiment, où les salaires représentent à eux seuls 50 % du coût de revient de la construction (en ce, non compris la place importante qu'ils occupent dans les matériaux ouvrés).

Nous allons donc suivre leur évolution de 1928 à nos jours — abstraction faite de toute mesure de puissance d'achat de l'ouvrier — en nous basant pour cela, sur les taux de salaire horaires pratiqués dans cinq professions, choisies parmi les plus représentatives de l'industrie du bâtiment (1).

Les taux en questin résultant des conventions collectives et des arbitrages consécutifs, constituent des minima au-dessous desquels les employeurs ne peuvent descendre.

	Terrassier (non compris outillage)	Maçon (compris outillage)	Aide Maçon	Menui- sier	Couvreur Plombier	Aide Couvreur Plombier	Peintre en bâ- timent
1 ^{er} Janvier 1928	4 75	4 75	3 75	4 75	4 75	3 75	4 50
1 ^{er} Août 1928	5 »	5 25	4 25		5 »	4 »	
1 ^{er} Septembre 1928....				5 »			4 75
16 Octobre 1928				5 25			5 »
1 ^{er} Avril 1929	5 50	5 50	4 50	5 25			

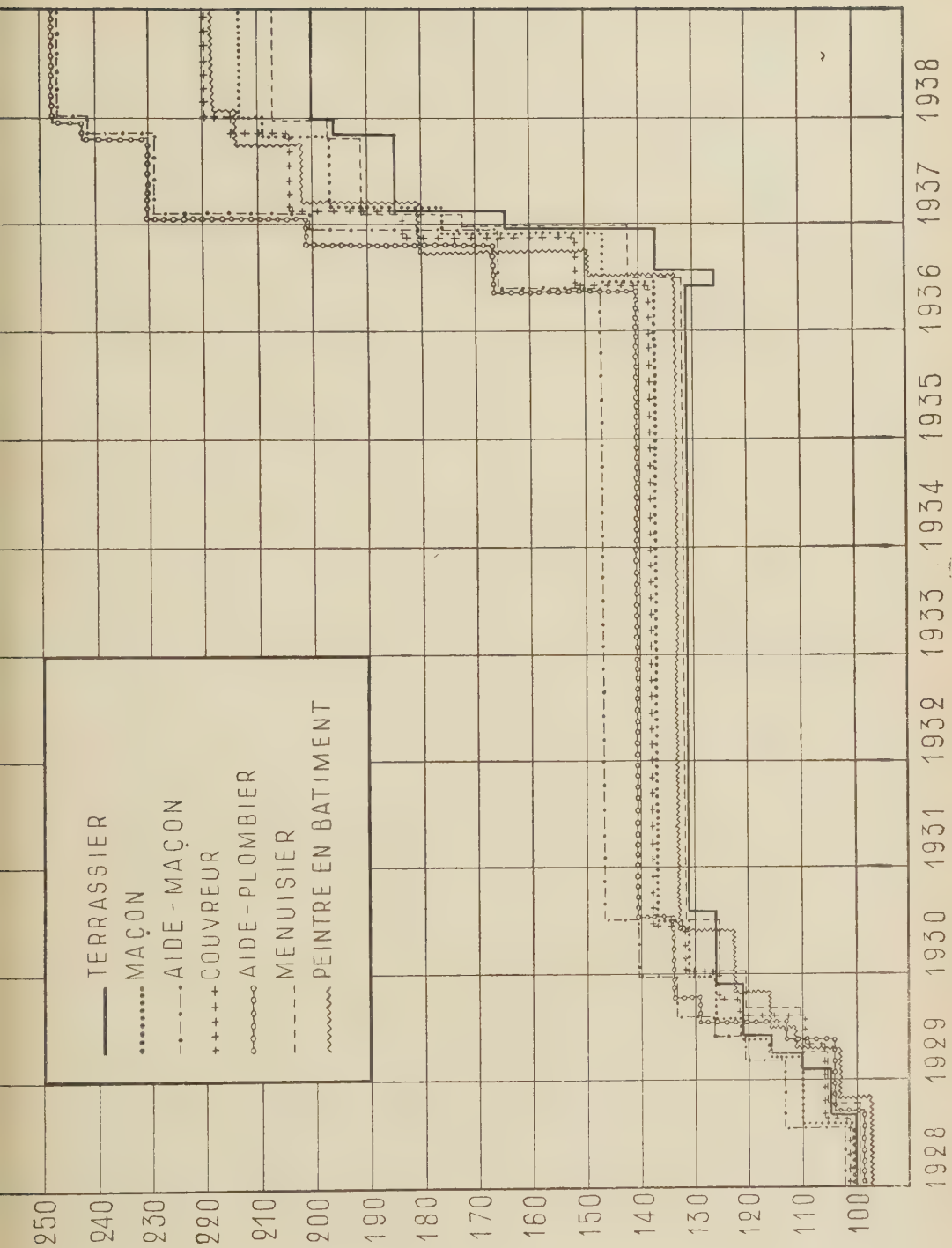
(1) Chiffres communiqués par le Groupe des Chambres Syndicales du Bâtiment et des Travaux publics.

1 ^{er} Mai 1929					5 25	4 25	
1 ^{er} Juin 1929	5 75	5 75	4 75				5 25
1 ^{er} Août 1929		6 »	5 »		7 75	4 75	
1 ^{er} Octobre 1929				5 75	6 »	5 »	5 50
1 ^{er} Décembre 1929	6 »						
1 ^{er} Janvier 1930		6 25	5 25	6 »	6 25		
1 ^{er} Juillet 1930		6 50	5 50	6 25	6 50	5 25	6 »
1 ^{er} Août 1930	6 25						
9 au 15 Juin 1936 (contrats)	6 »	7 »	6 25	6 75	7 25	6 25	6 75
1 ^{er} Juillet 1936	6 »						
1 ^{er} Août 1936	6 50						
21 au 27 Déc. 36 (40 h.)	7 80	8 40	7 50	8 10	8 70	7 50	8 10
15 Févr. 1937 (Grimpet)	8 80	9 40	8 50	9 10	9 70	8 50	9 10
1 ^{er} Nov. 1937 (Villette).	9 35	9 95	9 05	9 65	10 25	9 05	9 65
1 ^{er} Janv. 1938 (Villette).	9 55	10 15	9 25	9 85	10 45	9 25	9 85

La courbe que nous pouvons construire à l'aide de ces données nous indique que de 1928 à 1930, les salaires progressent à l'intérieur de chaque corps d'état de façon lente mais assez régulière. La période comprise entre 1930 et 1936 est caractérisée au contraire par une stabilité remarquable, du 1^{er} août 1930 au 9 juin 1936 on n'enregistra en effet, aucune modification sur les taux de salaire en cours. Cette résistance des salaires à la baisse pendant les périodes de dépression avait déjà été signalée par M. Aftalion (1). Il observe en effet que « dans l'industrie du bâtiment, les salaires se ressentent des fluctuations cycliques générales avec moins de régularité et de netteté que les salaires des autres industries... L'alternance a lieu non plus entre salaires en hausse et salaires en baisse, mais entre salaires en hausse et salaires immobiles ».

Mais si les salaires de l'industrie du bâtiment n'ont pas été entraînés dans le mouvement de dépression qui s'est manifesté entre 1930 et 1936, ils ont au contraire participé activement au mouvement de hausse qui a suivi. Le mois de juin 1936, épo-

(1) Aftalion : *Les Crises périodiques de surproduction*.



que d'entrée en vigueur de la nouvelle législation sociale, est en effet le point de départ d'une élévation brutale qui s'est poursuivie sans interruption jusqu'en 1938.

Nous réserverons notre attention à cette dernière phase véritablement critique de l'évolution des salaires, en essayant de déterminer l'incidence exacte des différentes lois sociales promulguées en 1936 — ou de toutes autres mesures postérieures qui en dérivent directement — sur le coût de la main-d'œuvre.

SECTION I : Réduction de la durée du travail hebdomadaire

L'établissement de la semaine de 40 heures constitue la cause principale de la hausse prodigieuse des salaires qui a pu s'observer dans l'industrie du bâtiment, entre mai 1936 et janvier 1937.

En effet, la loi du 21 juin 1936, abrogeant les articles 6 et suivants du titre I, livre II du Code du Travail, qui, depuis le 23 avril 1919, avaient fixé à 48 heures la durée du travail hebdomadaire dans les établissements industriels et commerciaux, vint réduire cette durée à 40 heures. Mais, et c'est là le point essentiel, le nouvel article 2 portait qu'aucune diminution dans le niveau de la vie des travailleurs « ne devait résulter de « l'application de la loi nouvelle, laquelle ne pouvait être une « cause déterminante de la réduction de la rémunération ouvrière (salaires et avantages accessoires) ».

La rétribution allouée à l'ouvrier sous le régime antérieur pour 48 heures de travail, étant dorénavant répartie sur 40 heures seulement, il en est résulté un accroissement des taux de salaire horaire égal à 20 % sur les taux en cours au moment de la parution de la loi. Les charges sociales et financières pesant sur l'entreprise ont donc subi une hausse équivalente, ainsi d'ailleurs que les frais généraux, qui sont demeurés

constants alors que la durée des travaux effectués avec les mêmes effectifs qu'auparavant s'allongeait.

L'incidence de cette réduction du nombre d'heures de travail hebdomadaire, sans réduction corrélative de salaires, sur les prix de revient, ne pouvait manquer d'être particulièrement forte dans une industrie, comme celle du bâtiment, où la main-d'œuvre incorporée dans l'objet de la production tient une place prépondérante.

Pour éviter cette fâcheuse répercussion, il eut fallu que le rendement horaire de l'ouvrier s'accrût parallèlement à la diminution des heures de travail, ou, en d'autres termes, que la réduction de la durée du travail n'entraînât aucune réduction de la production ; or, il n'en a rien été, et l'expérience, bien que très récente, nous prouve que l'introduction de la semaine de 40 heures a rendu la main-d'œuvre plus chère, sans lui conférer une plus forte productivité.

D'ailleurs la réduction de la durée du travail hebdomadaire ne s'est accompagnée d'aucune modification de l'horaire journalier, et n'a pu en conséquence, agir sur le facteur surmenage, à supposer qu'il affectât le rendement de l'ouvrier dans l'industrie du bâtiment.

Une disposition importante du décret du 17 novembre 1936 accordait aux employeurs la faculté de faire récupérer par leur personnel les journées de chômage résultant, soit d'une cause accidentelle, soit d'un cas de force majeure, moyennant la rémunération spéciale afférente aux heures supplémentaires.

Ces mesures restrictives, inspirées par l'espoir utopique d'assurer la résorption du chômage qui sévissait dans le bâtiment, ont contribué à rendre extrêmement onéreuse la récupération des heures perdues par suite des intempéries, et ce, sans aucun profit appréciable au point de vue du chômage, ne serait-ce qu'en raison du fait que l'importance des effectifs pouvant être

employés sur un chantier est, la plupart du temps, conditionnée directement par la nature du travail à effectuer.

Ainsi, bien que les organisations corporatives du bâtiment aient, à différentes reprises, insisté sur l'importance capitale qu'il y a à maintenir un horaire permettant de profiter de la bonne saison, pour compenser les pertes de temps dues aux conditions spéciales dans lesquelles s'effectuent les travaux du bâtiment, on instituait dans cette branche d'industrie une nouvelle réglementation, qui, par son manque de souplesse était incompatible avec un fonctionnement rationnel des entreprises.

Plusieurs aménagements ont, il est vrai, été apportés ultérieurement à ce régime, tel que l'octroi aux employeurs de la faculté de récupérer les jours de fête légale toutes les fois que les nécessités de leurs entreprises les y contraindraient. De même, un décret-loi du 24 mai 1938, a permis au Ministre du Travail d'autoriser une branche d'industrie à accomplir des heures supplémentaires en cas de surcroît extraordinaire de travail, exception faite des cas de grève et de lock-out ; mais, les restrictions imposées en matière de débauchage et de réembauchage aux établissements ayant usé de cette faculté de récupération neutralisent en grande partie son efficacité. Tout récemment, cependant, un décret-loi du 11 novembre 1938, sur lequel nous reviendrons, a amélioré considérablement le régime antérieur.

En résumé, outre une augmentation massive de 20 % sur le coût de la main-d'œuvre, l'introduction de la semaine de 40 heures s'est traduite, pour l'industrie du bâtiment, par une gêne considérable dans le fonctionnement des entreprises.

SECTION II : Institution d'un congé annuel payé

Conformément à la loi du 20 juin 1936 instituant un congé

annuel payé dans l'industrie, le commerce, les professions libérales, les services domestiques et l'agriculture, et au décret du 1^{er} août 1936, relatif à l'application de ladite loi, les employeurs de l'industrie du bâtiment ont été tenus d'accorder un congé annuel de 15 jours, dont 12 jours payés, à ceux de leurs ouvriers comptant un an de services continus dans leurs entreprises au 27 juin 1936, date d'entrée en vigueur de la loi, ou au plus tard au 1^{er} octobre 1936, date d'expiration de la période ordinaire des vacances ; et un congé d'une semaine, dont six jours payés à ceux ne comptant que six mois de services continus.

Cette loi dont l'application avait été prescrite sans délai, bien que les congés qu'elle instituait soient afférents à un exercice écoulé, présentait un caractère de rétroactivité qu'on ne saurait méconnaître. Elle a d'ailleurs provoqué la ruine de nombreuses entreprises, incapables de faire face aux déboursés massifs et imprévus qui leur étaient soudainement imposés.

Pécuniairement, cette réforme sociale se traduisait, en effet, par un accroissement du pourcentage des frais relatifs à la main-d'œuvre, calculable exactement de la même façon que celui qui découle de l'application de la semaine de 40 heures. En effet, l'octroi d'un congé payé se ramène à une réduction de la durée annuelle du travail, sans réduction corrélative du salaire, ni de ses accessoires : assurances sociales, allocations familiales, etc... qui restent constants.

Pour ne considérer que le cas le plus normal, — celui où l'ouvrier attaché depuis une année au moins à l'entreprise bénéficie de la durée maximum de congé — l'attribution d'une indemnité équivalente à 12 journées de travail se répartit sur l'ensemble des jours ouvrables de l'année, soit 260 jours (une fois déduits les dimanches et depuis la loi du 21 juin 1936, les

samedis (1) il en résulte donc un accroissement de salaires de l'ordre de 5 %.

L'accord d'un congé payé est subordonné à la justification, par l'ouvrier qui désire en bénéficier, de la continuité de ses services. Un décret-loi du 18 janvier 1937, déterminant les modalités suivant lesquelles les dispositions de la loi du 20 juin 1936 seraient appliquées dans l'industrie du bâtiment et des travaux publics, stipule, en effet, que le minimum légal de services continus à totaliser dans les douze mois qui précèdent la période ordinaire des vacances, pour pouvoir bénéficier d'un congé de 15 ou de 8 jours continus, est respectivement de 1600 et 800 heures. En vue d'assurer aux ouvriers du bâtiment occupés dans plusieurs entreprises au cours de l'année, le bénéfice de la loi nouvelle, une Caisse de compensation « la Caisse des Congés Payés du Bâtiment de la Région de Paris » a donc été instituée par un arrêté ministériel pris en application du décret du 18 janvier 1937.

Or, cette caisse, à laquelle tous les entrepreneurs du bâtiment sont affiliés obligatoires, a pratiqué jusqu'à une époque récente un taux de cotisation de 5,80 % sur le montant total des salaires versés. Il faut évidemment tenir compte du fait que les frais de gestion de la Caisse enflent dans une certaine mesure le montant de cette cotisation, et que des bonifications d'importance variables sont ristournés en fin d'exercice aux adhérents. Mais, quoiqu'il en soit, l'incidence des congés payés sur le coût de la main-d'œuvre n'est pas inférieur au pourcentage de 5 % que nous avons indiqué précédemment. Pratiquement d'ailleurs, elle est parfois notablement supérieure, par suite des

(1) Les jours fériés actuellement récupérables, n'entrent pas dans cette déduction.

modifications qui ont été apportées dans le fonctionnement de la Caisse.

En effet, à sa création, la Caisse des Congés payés fonctionnait comme une véritable caisse de compensation, et répartissait entre ses adhérents les risques résultant pour eux du chômage partiel. Débitrice directe des salariés, elle assurait seule en effet le paiement des indemnités de congé, aux lieu et place des entrepreneurs affiliés qui étaient exonérés de cette obligation légale par le versement régulier de leurs cotisations. Or il n'en est plus de même aujourd'hui. Une distinction a été établie entre, d'une part, les ouvriers « instables », c'est-à-dire les ouvriers attachés à titre temporaire seulement à l'entreprise, et, de l'autre les ouvriers « stables » employés au contraire de façon permanente. La Caisse continue à percevoir, sur le montant total des salaires alloués aux ouvriers de la première catégorie, la cotisation de 5 %, ramenée récemment à 5,70 %, et à assurer directement le versement des allocations de congé qui leur sont dues ; mais en ce qui concerne les ouvriers stables, elle ne perçoit plus qu'une indemnité de 0.10 % sur le montant de leurs salaires, et l'employeur est tenu de s'acquitter personnellement envers eux, des indemnités qui leur sont dues au titre de congés payés.

Il en résulte donc, théoriquement, que si pour certaines entreprises travaillant à plein rendement, l'indemnité de congé payé versée aux ouvriers est afférente à 2.000 heures de travail, pour d'autres plus défavorisées, cette même indemnité peut ne porter que sur 1600 heures seulement.

SECTION III : **Accroissement de salaires dûs aux arbitrages successifs**

Ainsi que nous l'avons vu précédemment, la brusque élévation du taux horaire des salaires due aux conventions collecti-

ves prises en exécution des accords Matignon du 7 juin 1936, a été suivie au cours des années suivantes de plusieurs relèvements successifs.

Les diverses augmentations enregistrées résultent de sentences arbitrales, consécutives aux conflits qui se sont succédés presque sans interruption entre syndicats ouvriers et patronaux, par suite des hausses du coût de la vie provoquées par l'incidence des lois sociales et subsidiairement par les manipulations monétaires.

Ces majorations de salaires, émanant d'arbitres, commis avec mission de statuer sur les intérêts de l'ensemble du bâtiment, ont été uniformes à l'intérieur des divers corps d'Etat, ce qui en facilite énormément l'étude.

La première majoration de salaires résulte des contrats collectifs passés par les Chambres syndicales patronales et ouvrières des différents corps de métier ; contrats se référant à la Convention Collective du Travail qui avait été conclue entre le Groupe des Chambres Syndicales du Bâtiment, et le Comité Régional des Syndicats Ouvriers du Bâtiment de la Région parisienne en conformité des accords Matignon. Le pourcentage d'augmentation de cette première majoration de salaires, sur les taux pratiqués par les différents corps d'Etat, égalait, en moyenne, 12 %.

En second lieu, l'application de la semaine de 40 heures provoqua, en décembre 1936, un accroissement massif de 20 %, du taux horaire des salaires, ainsi que nous l'avons déjà vu. Mais le rapport ainsi établi, entre le niveau des salaires et le niveau général des prix, fut rapidement détruit par la hausse des prix de détail, et, dès la fin de l'année 1936, de nouvelles revendications sociales se manifestaient.

Notons d'ailleurs que, d'une part, l'augmentation du salaire ne réagit pas immédiatement, mais avec un certain décalage

seulement sur les prix de détail, et que, d'autre part, l'accroissement des prix de détail tend à absorber sans l'égaliser, l'accroissement des salaires, d'où il s'ensuit qu'au cours de cette phase de la conjoncture qui a pris naissance en juin 1936, l'évolution des prix de détail ne s'est pas confondue avec celle des salaires, mais lui est restée asymptotique.

Durant toute cette période, caractérisée par une extrême instabilité des rapports sociaux, les arbitrages se sont donc succédés sans interruption ; nous pouvons distinguer par ordre chronologique :

1° La sentence surarbitrale Grimpet du 24 février 1937, accordant aux ouvriers de toutes catégories une augmentation du taux horaire des salaires de 1 franc de l'heure, avec effet rétroactif au 15 février 1937 ; soit, en moyenne, un pourcentage de hausse de 14 % sur le taux des salaires en cours.

2° Les sentences surarbitrales Vilette, en date respective des 3 novembre 1937 et 24 décembre 1937.

Il ne semble pas inutile de reproduire quelques considérants de la première en date de ces sentences, qui, en même temps qu'elle accordait à tous les ouvriers du bâtiment une augmentation uniforme de 0,55 par heure à compter du 1^{er} novembre 1937, soulignait la charge extrêmement lourde résultant pour les entreprises des relèvements successifs de salaires.

« ...Considérant, à la vérité, que l'on ne saurait méconnaître
« que des augmentations de salaires répétées ne sont pas sans
« apporter de graves perturbations dans l'économie générale
« du pays.

« Considérant en effet, que ces augmentations successives ont
« pour effet d'entraîner des hausses parallèles des prix, qui,
« à leur tour provoquent de nouvelles demandes d'augmenta-
« tion de salaires, sans que l'on puisse envisager à quel moment

« un tel enchaînement, dont il est superflu de souligner les dangers, prendra fin.

« Considérant d'autre part, que des entreprises déjà durement atteintes par leur activité et dont les prix de revient sont progressivement alourdis ne peuvent que difficilement supporter les charges nouvelles qui leur sont imposées.

« Considérant toutefois que les employeurs ne sauraient se soustraire aux circonstances économiques actuelles et se refuser à consentir à leurs ouvriers ou à leurs employés des relèvements de salaires commandés par la nécessité de consoler à ceux-ci la possibilité de faire face à leurs besoins, et analogues à ceux qui viennent d'être décidés dans d'autres branches d'industrie... » P.C.M. « Décidons... »

Cette sentence comprenait en outre une troisième partie, dans laquelle le surarbitre instituait le principe de l'échelle mobile, en autorisant les ouvriers à se représenter devant lui lorsque les indices généraux du troisième trimestre 1937, afférents au mois d'octobre 1937, seraient publiés par la S.G.F.

C'est dans ces conditions que fut rendue par le même surarbitre la sentence du 24 décembre 1937, qui portait de 0,555 à 0,75 le complément de salaire horaire précédemment octroyé.

Ces deux relèvements successifs de salaires représentaient une majoration d'environ 8 % sur les salaires pratiqués avant le 1^{er} novembre 1937.

3° Le 27 août 1938, à la suite d'une demande de réajustement de salaires formulée par le Comité Régional des Syndicats Ouvriers du Bâtiment, M. BOUTET, surarbitre, ayant estimé que la demande qui lui était soumise ne remplissait pas les conditions de recevabilité exigées par la loi du 4 mars 1938, instituant les procédures de conciliation et d'arbitrage suivant lesquelles seraient dorénavant réglés les conflits collectifs du travail, rendit une sentence de débouté.

4° Malgré l'inéluctabilité des principes qui avaient motivé cette décision, le Comité Régional des Syndicats Ouvriers refusa de s'incliner, et déclencha une grève générale le 19 septembre 1938. Puis il formula de nouvelles revendications, tendant simultanément au renouvellement des conventions collectives conclues en juin 1936, et à l'attribution immédiate de majorations de salaires provisoires.

Aucun accord n'ayant pu intervenir, devant la Commission Nationale de Conciliation, entre groupements ouvriers et patronaux, M. DELFAU fut commis en qualité de surarbitre par le le Ministre du Travail, pour résoudre de nouveau le conflit ; et, le 21 octobre 1938, il rendit une sentence reconnaissant le bien-fondé de l'établissement d'une nouvelle convention collective du travail mais rejetant le surplus de la demande du Comité Régional, pour des motifs identiques à ceux qui avaient été exposés dans la sentence surarbitrale de M. BOUTET.

L'extrême instabilité de prix qui résultait de ces fluctuations incessantes de salaires, a apporté une perturbation considérable dans la marche des entreprises ; l'ignorance du niveau, même approximatif auquel s'établiraient les prix de revient dans le proche avenir rendant, en effet, toute prévision impossible, et s'opposant à la tractation de travaux à forfait.

Notons enfin que l'accroissement du salaire principal, bien que constituant la cause la plus importante de ces augmentations de main d'œuvre, n'en constituait pas l'unique cause ; la majoration des différentes charges sociales, accessoires du salaire, mérite également d'être prise en considération.

SECTION IV

Accessoires du salaire

L'incidence des frais relatifs aux accessoires du salaire pro-

prement dit, sur le coût de la main d'œuvre, a cru sensiblement au cours de ces dernières années. En effet, ces charges accessoires, en tant qu'elles sont calculées au pourcentage du montant des salaires distribués, ont subi une hausse proportionnelle à ces derniers, et, en outre, leur taux propre a été l'objet de relèvements successifs.

Les accessoires du salaire les plus importants pour l'industrie du bâtiment sont les suivants :

- Assurances sociales ;
- Allocations familiales ;
- Assurances accident ;
- Taxe d'apprentissage.

Assurances sociales

Depuis leur instauration en France, qui remonte au 30 avril 1930, les assurances sociales obligatoires, destinées à préserver les ouvriers contre les risques de maladie, vieillesse et invalidité, ont fait subir aux industries du bâtiment une charge que l'on évalue à 3,80 % environ du montant total des salaires distribués.

En effet, les ressources des Caisses d'Assurances Sociales sont constituées par des versements périodiques, dont la charge est répartie en parts égales entre l'assuré et l'employeur ; le montant de la cotisation globale variant avec la classe de salaire dont l'assuré fait partie.

La contribution patronale aux assurances sociales constitue incontestablement un supplément de salaire, puisqu'elle est obligatoirement consacrée à une assurance, devant bénéficier en fin de compte à l'ouvrier.

Allocations familiales

C'est par la loi du 11 mars 1932, et le décret du 12 août 1933,

que le système des allocations familiales a été rendu obligatoire dans l'industrie du bâtiment. Cette loi du 11 mars 1932, en imposant à tous les employeurs l'obligation de verser des allocations familiales à leurs ouvriers et employés, quel que soit le montant de leur salaire ou de leurs appointements, n'a fait que généraliser une création due à l'initiative privée qui avait pris un grand développement. Dans l'industrie du bâtiment en particulier, une Caisse de Compensation fonctionnait déjà depuis une dizaine d'années, sous le contrôle des Chambres Syndicales patronales, à la plus grande satisfaction des affiliés.

La loi a laissé aux différentes caisses le soin de fixer le montant des allocations versées, sous la très importante réserve qu'elles ne soient pas inférieures aux minima établis par décret en ce qui concerne chaque catégorie professionnelle.

En somme, le législateur s'est borné à consacrer l'état de chose existant, et à rendre obligatoire pour tous, un régime auquel quelques-uns s'étaient spontanément soumis. Mais la charge des allocations familiales s'est accrue cependant de façon sensible, par suite des divers relèvements du taux des minima primitifs. Ainsi la cotisation patronale exprimée en pourcentage des salaires distribués est passée, approximativement, de 2 % en 1928 à 3,95 % en 1938.

Assurances Accidents

En ce qui concerne les assurances-accidents il est impossible d'indiquer l'importance de la charge qu'elles font supporter à l'industrie du bâtiment. Etant, en effet, fonction des risques que comporte le genre d'activité, nécessitée par l'exercice de la profession, elles varient d'un corps d'état à un autre dans des

proportions considérables et s'opposent, de la sorte, à toute comparaison. Il était cependant indispensable d'en faire mention ; car, pour certaines corporations considérées comme particulièrement dangereuses, le montant des cotisations versées au titre des assurances accidents, représentent un pourcentage important du salaire total.

Notons également que la loi du 1^{er} juillet 1938, modifiant et complétant la loi du 30 avril 1898 sur les accidents du travail a provoqué une majoration des cotisations versées à ce titre de l'ordre de 35 %.

Taxe d'apprentissage

En ce qui concerne cette dernière taxe, fixée au taux uniforme de 0,20 % pour toutes les branches de l'industrie du bâtiment, aucune variation ne peut s'observer au cours de la période décennale s'étendant de 1928 à 1938.

*
* *

Pour avoir un résultat d'ensemble, il paraît indispensable de chiffrer la hausse moyenne du coût de la main-d'œuvre qui s'est produite de mai 1936 à nos jours, dans l'industrie du bâtiment.

Pour cela, il nous suffira d'additionner au taux moyen du salaire en cours à cette date, pour un ouvrier appartenant à un corps d'état quelconque, les majorations que les arbitrages successifs lui ont fait subir, en tenant compte, dans ce calcul, non seulement de la hausse du salaire principal, mais encore de la hausse de ses accessoires.

Le choix de la corporation sur les salaires de laquelle portera cette comparaison étant indifférent, puisque les hausses de salaires enregistrées ont été équivalentes à l'intérieur des divers corps d'état du bâtiment, nous adopterons par exemple comme taux de base, le taux pratiqué en mai 1936 pour un ouvrier attaché à une entreprise de couverture plomberie.

	Mai 1936	31 Décembre 1938
Salaire horaire	6,50	6,50
Contrat collectif (13 Juin 1936)		0,75
Congés payés (transformés en leur équivalent monétaire)		0,36
Lois des 40 heures (transformée en son équivalent monétaire)		1,45
Arbitrage Grimpet (15 Février 1937)		1 »
1 ^{er} arbitrage Villette (1 ^{er} Novembre 1937)..		0,55
2 ^e arbitrage Villette (1 ^{er} Janvier 1938)		0 20
Contribution patronale aux assurances sociales. Taux 3,50 %	0,227	0,378
Allocation familiales. Taux 2 % en 1936.		
3,95 % en 1938	0,13	0,427
Assurances accidents. Taux 5,50 %	0,357	0,58
Taxe d'apprentissage. Taux 0,20 %	0,013	0,02
Soit au total	7,227	12,215

Le pourcentage d'augmentation entre mai 1936 et décembre 1938 ressort donc à

$$\frac{12,215 - 7,227}{7,227} = 69 \%$$

Ainsi, en prenant comme base les salaires pratiqués en mai 1936 dans l'industrie du bâtiment, et en les comparant à ceux de 1938 (compte tenu de leurs accessoires) on constate que les répercussions directes et indirectes des lois sociales sur le coût de la main-d'œuvre, se chiffrent par un coefficient de majoration de l'ordre de grandeur de 1,7.

Il nous reste à rechercher à présent, dans quelle mesure ce coefficient a agi sur l'accroissement du coût global de la construction.

CHAPITRE III

VARIATIONS DU COUT DE LA CONSTRUCTION

Ce chapitre ne constitue en somme que la synthèse des deux chapitres précédents, les variations du coût de la construction de 1928 à 1938 étant fonction de celles du prix des matériaux, et de celles du prix de la main-d'œuvre, au cours de la période considérée.

D'autres facteurs interviennent, il est vrai, dans la fixation du coût de la construction, notamment les frais généraux de l'entreprise — sans parler du profit de l'entrepreneur — mais comme, d'une part, leurs variations restent, en général, proportionnelles à celles du coût des matériaux et du coût de la main-d'œuvre réunies, et comme, de l'autre, nous ne nous occupons ici que de variations relatives, nous pouvons négliger leur influence sans grand risque d'erreur.

Reste à déterminer quelle est la part qui doit être attribuée à chacun des éléments considérés dans le prix de revient de la construction.

Chaque corps de métier a des pourcentages de main-d'œuvre et de matériaux qui lui sont propres, et d'ailleurs, chacun par-

ticipie à la construction du bâtiment dans des proportions plus ou moins variables. Mais on admet en général que sur 100 frs de travail payé par le client, il entre approximativement :

50 francs de salaires ;

25 francs de matériaux ;

25 francs de frais généraux et de bénéfices.

D'où il résulte que, à chaque époque, les coûts de matériaux et de main-d'œuvre relevés doivent être combinés dans la proportion respective d'un tiers et de deux tiers, pour nous donner l'orientation générale des mouvements du coût de la construction.

Or, ainsi que nous l'avons vu précédemment, les salaires augmentent de 25 % de 1928 à 1930 tandis que les prix des matériaux et ceux des métaux s'accroissent régulièrement mais inégalement : de 20 à 30 %, pour les principaux matériaux, de 50 à 60 % pour les métaux, soit en moyenne de 40 % ; normalement le coût de la construction a donc dû accuser, pendant le même temps, une hausse approximative de 30 %.

Par contre, de 1930 à 1934, les salaires restent invariables, alors que les cours des matériaux et des métaux décroissent progressivement pour retomber à la fin de la période considérée à un niveau inférieur d'environ 35 % à celui qu'ils avaient au début ; le coût de la construction a donc dû accuser un fléchissement à l'ordre de grandeur de 20 %.

La période qui s'étend de 1930 à 1934 se caractérise par une stabilité remarquable, tant du coût de la main-d'œuvre que de celui des matériaux et des métaux ; le coût de la construction doit rester, en conséquence, à l'état stationnaire.

Enfin, de 1936 à 1938, les salaires montent en flèche, et les cours des matériaux de construction suivent une progression à peu près équivalente ; le coût de la construction, qui n'est

que leur résultante, doit donc logiquement poursuivre une ascension verticale au cours de la même période.

Ces conclusions déductives, présentées de façon schématique et sommaire, sont d'ailleurs confirmées, dans leurs grandes lignes, par deux séries d'indices émanant : la première de la Société Centrale des Architectes, et la seconde de A. Pradelle.

Ce dernier, le plus perfectionné qui existe à l'heure actuelle, est basé sur le prix de construction d'un immeuble de rapport à Paris, l'année 1913 étant prise comme année de base.

Pour l'établissement dudit indice, A. Pradelle a affecté chaque corps d'état d'un coefficient relatif à son importance dans l'ensemble de la construction, et calculé, trimestriellement, les variations de ses prix d'après le chiffre de la « série » de la Société Centrale des Architectes.

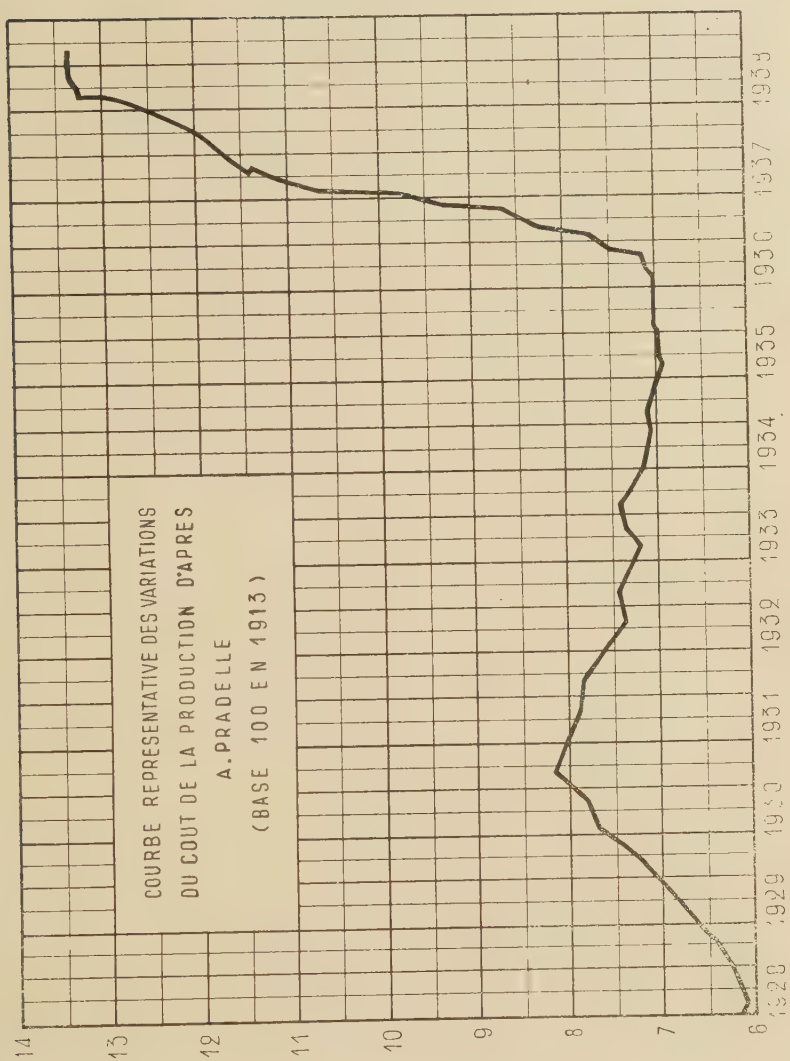
Nous reproduisons d'ailleurs, dans le graphique ci-contre, la courbe résultante, représentative des mouvements du coût de la construction pour la période comprise entre 1928 et 1938.

Il est facile de constater sur cette courbe l'existence des quatre phases que nous venons d'envisager.

A partir de 1928, le coût de la construction qui est déjà à un niveau très élevé par rapport à 1914, progresse régulièrement jusqu'à la fin de juillet 1930, puis décroît assez lentement jusqu'en 1935, et, après une courte période de stabilité, reprend un mouvement ascensionnel d'une rapidité vertigineuse.

On ne peut d'ailleurs manquer d'être immédiatement frappé par cette hausse prodigieuse, qui s'est manifestée à partir de 1936 dans l'évolution du coût de la construction, et, l'importance de ce facteur, dans la crise qui affecte si gravement le bâtiment est mis de la sorte en pleine lumière.

Il ressort, en effet, clairement de la courbe reproduite que le coût de la construction n'a pas seulement suivi la hausse générale des prix intervenue sous l'effet de la dévalorisation moné-



taire et de l'application des lois sociales, mais qu'il a accusé une augmentation beaucoup plus marquée, provenant du fait que les prix des matériaux ont haussé dans une proportion plus forte que l'ensemble des autres prix, et que l'accroissement de salaire s'est fait ressentir ici plus que dans la plupart des industries, en raison de l'importance extrêmement grande que la main-d'œuvre occupe dans le bâtiment.

Cette augmentation prohibitive du coût des travaux explique pour une large part, le resserrement du marché du bâtiment : car ici, la demande est d'autant moins élastique qu'elle dépend des capitaux disponibles beaucoup plus que des revenus. Or tandis que les revenus suivent pour une bonne part le mouvement des prix, les capitaux, formés avant tout de l'épargne antérieurement constituée, progressent beaucoup plus lentement. Ainsi que l'a fait observer L. NOGARO dans une étude de la *Revue Economique Internationale* (1) : lorsque une hausse généralisée s'est produite sur l'ensemble des prix des marchandises et des services « les capitaux antérieurement accumulés » ne peuvent, toutes choses égales d'ailleurs, mieux faire que « de rester ce qu'ils sont. C'est-à-dire que, n'ayant pu « s'enfler » en proportion de la hausse des prix, ils représentent « une faculté d'achat diminuée ».

L'activité du bâtiment étant comme on le voit en corrélation étroite avec le niveau du coût de la construction on comprend que la question des prix de revient soient pour cette industrie d'une importance primordiale. Or, le coût de la construction est fonction en majeure partie de celui de la main-d'œuvre, et c'est en dernière analyse au renchérissement de celle-ci qu'il faut attribuer la crise profonde du bâtiment.

(1) Nogaro : *Deux années d'expérience économique en France*, septembre 1938.

Il en est résulté, par ailleurs, une aggravation de la situation des ouvriers employés dans cette branche d'industrie. En effet, l'augmentation du prix de revient des travaux entraîne inévitablement la réduction de leur volume, réduction qui se traduit sur le plan économique par l'accroissement et la généralisation du chômage total ou partiel dans la construction.

Ainsi, et d'une façon tout à fait générale, ni au point de vue de la résorption du chômage, ni au point de vue du rétablissement de l'équilibre économique par l'accroissement général du pouvoir d'achat, ces différentes réformes consistant à réduire le nombre d'heures du travail, et à relever les taux de salaire n'ont eu les heureux effets que l'on en attendait.

La mise en vigueur des réformes sociales de juin 1936, en pleine période de crise économique, rendait d'ailleurs un tel résultat tout à fait prévisible.

L'application d'une augmentation de salaire, est, en effet, une question de pure opportunité. Et, comme l'a fait remarquer M. MITNITZKY, dans une étude sur la politique des salaires publiée dans la Revue Internationale du Travail de septembre 1935 : « Les effets défavorables d'une élévation de salaires « dans la phase initiale d'un redressement encore hésitant paraissent devoir être beaucoup plus considérables que les « effets favorables qui pouvaient résulter de cette mesure, et « ce n'est qu'à partir du moment où l'évolution du cycle économique est rentré dans une phase nettement ascendante que « l'on peut attendre d'une élévation de salaires une amélioration de la situation économique ».

La situation du bâtiment a suscité d'autant plus d'intérêt dans les milieux économiques intéressés que, ainsi que nous l'avons vu précédemment, le marasme de cette industrie a affecté très sérieusement l'économie générale du pays : aussi, depuis plusieurs longues années, a-t-on tenté d'y apporter des remèdes.

Avant de passer à l'étude des nombreuses mesures dont l'adoption a été résolue, ou tout au moins préconisée, au cours de ces dernières années, nous dirons quelques mots d'une forme de concurrence relativement récente, dont le développement intensif a certainement contribué au déclin de l'activité du bâtiment : le Travail Noir.

CHAPITRE IV

LE TRAVAIL NOIR

On donne le nom de travail noir au travail effectué pour son compte et en dehors de ses heures normales de travail, par une personne non assujettie aux obligations fiscales et sociales que comporte habituellement l'exercice de la profession. Il est assez difficile de savoir exactement où commence et où finit le travail noir, et de donner un critérium permettant de le distinguer, à coup sûr, d'une activité licite ; mais, en général, il ne pourra être question de travail noir que s'il s'agit d'un travail rémunéré, d'une certaine importance, et ne représentant aucun caractère d'urgence particulière.

Le travail noir est nuisible à la fois aux intérêts des entrepreneurs qui subissent, de ce chef, une concurrence déloyale, aux intérêts de l'Etat, qui ne tire aucun profit de cette activité clandestine dépensée par des personnes n'assumant aucune des obligations légales et fiscales imposées pour l'exercice de leur profession et enfin, aux intérêts des travailleurs eux-mêmes, par suite de la soustraction de leurs employeurs occasionnels aux obligations des lois et règlements en vigueur, en particu-

lier des lois sur la prévention des accidents du travail. Aussi le principe de l'interdiction du travail noir a-t-il rencontré l'approbation unanime des milieux patronaux et ouvriers. La législation en son état actuel ne permet pas d'en réprimer les abus, exception faite toutefois de deux cas particuliers, prévus par les décrets-lois des 1^{er} août et 29 octobre 1936, relatifs, d'une part, aux salariés effectuant un travail rémunéré quelconque pendant la durée de leurs congés payés, et d'autre part, aux fonctionnaires ou au personnel des services publics cumulant leur fonction avec un emploi privé rétribué.

Certains genres d'activité font, il est vrai, l'objet de prohibitions rigoureuses, dont les écarts sont sévèrement sanctionnés. Tels sont, par exemple, le travail du chômeur inscrit à un fonds de chômage qui continue à réclamer et percevoir ses indemnités ; l'exercice d'une profession commerciale, industrielle ou artisanale, par une personne non assujettie à l'impôt sur les bénéfices industriels ou commerciaux par suite d'une dissimulation de sa part ; le travail effectué par un salarié pour le compte d'un client de son employeur habituel.

En effet, il s'agit, dans le premier cas, d'un délit d'escroquerie, tombant sous le coup de l'article 405 du Code pénal, dans le second cas d'une fraude fiscale, sanctionnée par l'article 146 du Code Général des Impôts directs, et, dans le dernier cas, d'un acte de concurrence déloyale, passible d'une action en dommages-intérêts basée sur l'article 1382 du Code civil. Mais aucune des fraudes énumérées n'est réprimée en tant que constitutive de l'activité illicite connue sous l'appellation de Travail Noir.

C'est la raison pour laquelle un projet de loi a été récemment soumis dans ce sens à l'examen du conseil national économique par le Ministre du Travail. Aux termes de ce projet, nul ne pourrait exercer une profession commerciale, indus-

trielle ou artisanale, s'il n'est inscrit au registre du commerce, et s'il ne se soumet aux charges fiscales auxquelles est subordonné l'exercice des professions dont s'agissent. Seraient toutefois exclus de cette interdiction un certain nombre de travaux, notamment, les travaux nécessitant une exécution rapide et momentanée. Toute contravention à ces dispositions seraient sanctionnée par des amendes, frappant à la fois le travailleur clandestin et l'employeur pour le compte duquel le travail est effectué.

Il serait souhaitable que le projet soumis à l'examen du conseil national économique pût aboutir ; car, outre qu'il correspond aux intérêts bien compris des travailleurs, il provoquerait un accroissement sensible de l'activité des entreprises auxquelles la majeure partie des travaux de menu entretien a échappé, et contribuerait, de la sorte, à la résorption du chômage, et à la réduction des charges assumées par les collectivités.

Notons, d'ailleurs, que si les propriétaires faisant assurer l'entretien de leurs immeubles par des chômeurs tirent apparemment de l'opération un bénéfice considérable, puisqu'elle se traduit pour eux par une économie appréciable sur les prix qu'ils eussent dû payer à un entrepreneur pour un travail identique, ils oublient trop facilement qu'ils encourent, en tant que commettants, une responsabilité civile contre les conséquences de laquelle ils ne sont pas assurés, et qui, si elle devait jouer en cas d'accident, risquerait de les entraîner à la ruine.

TROISIEME PARTIE

**Mesures adoptées en vue de remédier
à la crise dans l'industrie du Bâtiment**

MESURES ADOPTEES EN VUE DE REMEDIER A LA CRISE DANS L'INDUSTRIE DU BATIMENT

La situation difficile dans laquelle se trouvait l'industrie du bâtiment depuis 1930, était, comme on le voit, des plus préoccupantes. En effet, sans revenir sur l'importance de cette branche d'industrie dans le cadre national, rappelons que le bâtiment concourt à la prospérité d'un grand nombre d'autres industries, et que son marasme a les plus graves répercussions sur l'économie générale du pays. Les pouvoirs publics ne pouvaient donc se désintéresser de cette crise, sur laquelle leur attention avait été maintes fois attirée, et dont le Comité d'Enquête sur la production avait souligné toute la gravité dans son rapport de décembre 1937.

Un certain nombre de mesures furent donc successivement adoptées. Il semble possible d'établir une distinction entre elles, en considération du but qu'elles se proposent, et du caractère plus ou moins grand de généralité qu'elles affectent. En effet, les différentes solutions législatives dont le bâtiment a bénéficié tour à tour visaient, les unes à stimuler l'activité constructive privée, en agissant sur les différents facteurs auxquels nous avons imputé la crise du bâtiment, les autres à faire renaître l'activité générale de cette industrie, grâce à l'action d'un mouvement de reprise artificiellement créée, dont elles escomptaient la généralisation.

Telles sont par exemple, dans la première catégorie, les mesures tendant au relèvement du pouvoir d'achat des propriétaires, à l'amélioration des conditions de crédit, à l'abaissement du coût de la construction, et, dans la seconde catégorie, le financement de grands travaux, assuré sur les fonds d'Etat.

CHAPITRE PREMIER

MESURES DESTINEES A STIMULER L'INITIATIVE PRIVEE

Conformément à la distinction qui vient d'être faite, nous établirons un lien de correspondance entre les causes génératrices de la crise du bâtiment, et les solutions qui ont été susceptibles d'exercer respectivement sur chacune d'elles une influence directe.

SECTION I : **Mesures tendant au relèvement du pouvoir d'achat des propriétaires**

Nous nous bornerons à un bref rappel des mesures dont s'agit, qui ont déjà été exposées sous le Titre II, de la seconde partie, consacrée à la recherche des causes de la réduction du pouvoir d'achat des propriétaires.

Signalons pour mémoire :

1° *En ce qui concerne la législation d'exception des loyers*, qu'une loi du 31 décembre 1937 a abrogé le décret-loi du 16 juillet 1935, ayant réduit à titre temporaire de 10 %, les loyers de locaux à usage professionnel ou à usage d'habitation, soustrait du bénéfice des prorogations des locaux qui deviendront vacants postérieurement à sa promulgation, établi de nouvelles modalités de récupération relativement aux charges d'entretien et réduit à une somme représentative de 6 mois de loyer seulement l'indemnité à verser par le propriétaire à ses locataires, en cas de reprise pour démolir.

2° *En ce qui concerne les charges fiscales.* Que certains allègements d'impôts ont été prévus en faveur des propriétaires, par les lois des 2 mai et 17 juin 1938.

En vertu de ces deux textes, les immeubles à usage d'habitation qui seront respectivement achevés avant le 1^{er} janvier 1941 et le 1^{er} janvier 1942, bénéficieront d'une exemption d'impôt foncier de 15 ans pour les premiers et de 5 ans pour les seconds.

D'autre part, les achats de terrains destinés à la construction de maisons d'habitation sont exonérés de la moitié des droits de mutation, ainsi, d'ailleurs, que les achats de bâtiments destinés à être démolis et remplacés par des maisons neuves.

Enfin, les entreprises industrielles et commerciales sont autorisées à pratiquer un amortissement exceptionnel, sur les extensions de locaux destinés à accroître le rendement de leur exploitation, et sur les constructions de caractère social : hôpitaux, dispensaires, etc...

Signalons, pour terminer, qu'une révision exceptionnelle des évaluations foncières a été décidée par la loi du 14 juin 1938, et que le nouveau mode d'évaluation adopté permettra de compenser, au moins en partie, la charge supplémentaire que présente la majoration récente de l'impôt foncier porté de 12,96 % à 16 % par le décret du 12 novembre 1938.

SECTION II : Mesures tendant à l'amélioration du crédit

Les appels incessants du Trésor sur le marché des capitaux ayant provoqué une élévation sensible du loyer de l'argent, et une raréfaction des crédits disponibles, les pouvoirs publics se virent dans l'obligation d'intervenir, pour permettre aux constructeurs privés de se procurer les fonds nécessaires à leurs opérations, à des taux abordables, et dans des proportions suffisantes.

Leur intervention se traduit par l'adoption du système des bonifications d'intérêts. Ce système qui consiste, *grosso modo*, pour l'Etat, à se substituer à l'emprunteur accrédité, pour verser en son lieu et place, une fraction des intérêts stipulés au contrat de prêt, a été institué par le décret-loi du 25 août 1937, modifié et complété par les décrets successifs des 26 octobre 1937, 2 mai 1938, 17 juin 1938 et 10 août 1938. Aux termes desdits décrets, les bonifications sont accordées pour une durée maxima de 15 ans, par le Ministre des Finances, sur l'avis conforme d'une Commission chargée d'apprécier le bien fondé technique et l'utilité des projets présentés. Un arrêté ministériel fixe annuellement le taux maximum des bonifications, ce taux ne pouvant dépasser 4 % ni être supérieur à la moitié des intérêts réellement dûs.

Sous réserve de l'application à tout moment de cette dernière limitation, le taux des bonifications reste invariable pendant toute la durée pour laquelle elle a été accordée. Ces bonifications peuvent être accordées, non seulement à l'occasion de constructions nouvelles, et reconstructions de bâtiments destinés à un usage principal autre qu'une exploitation industrielle ou commerciale, mais encore à raison de travaux d'assainissement et de remise en état, effectués sur les immeubles anciens à usage d'habitation.

D'autre part, les bonifications d'intérêt peuvent être étendues aux capitaux personnels que les propriétaires ont été appelés à investir dans la construction, lorsque les travaux ont été entrepris postérieurement au 3 mai 1938, observation faite que le montant des capitaux bonifiés doit toujours rester inférieur ou égal à la valeur vénale de la construction projetée.

A la bonification d'intérêt proprement dite, vient s'ajouter une exonération fiscale ; l'article 16 de la loi de Finances du 31 décembre 1937 dispose, en effet, que « sont affranchis de l'im-
« pôt sur le revenu des capitaux mobiliers les intérêts des em-

« prunts et ouvertures de crédit pour lesquels une bonification « d'intérêt a été allouée à l'emprunteur ». Cet important avantage est de nature à permettre aux bénéficiaires des bonifications, de trouver du crédit à des conditions plus favorables que celles qui résulteraient des conditions générales du marché, puisqu'il implique que le taux d'intérêt stipulé entre les parties ne sera grevé d'aucune perception fiscale opérée au titre de l'impôt cédulaire.

Bien que ne bénéficiant pas du recul du temps nécessaire pour apprécier la valeur pratique de cette mesure d'encouragement, nous ne pouvons nous abstenir de constater que la solution adoptée était certainement la plus apte à remédier à l'insuffisance des investissements privés dans la construction, puisqu'elle permet aux bénéficiaires éventuels de se procurer du crédit à bon compte et, en conséquence d'améliorer de façon sensible l'équilibre financier de leurs opérations de construction.

Cette solution semble d'ailleurs d'autant plus heureuse qu'elle n'implique aucune fixation arbitraire du taux de l'intérêt conventionnel, et qu'elle laisse libre cours au fonctionnement des lois économiques.

Toutefois, les premiers résultats d'application du système des bonifications dénotent son impuissance à solutionner, à lui seul, les graves problèmes que posent l'arrêt de l'activité constructive. En effet, alors que l'épuisement total des crédits alloués pour le fonctionnement de ce nouveau système eût permis d'effectuer un montant considérable de travaux, on constate que, seule, une infime partie des crédits dont il s'agit, a été utilisée jusqu'ici.

Signalons également qu'un décret-loi du 16 juillet 1935, actuellement abrogé, avait accordé une réduction d'intérêts de 10 %, à tout propriétaire d'un immeuble affecté à la garantie d'une créance hypothécaire, productif de loyers, qui auraient

été eux-mêmes réduits ; et que, enfin, un décret-loi du 31 août 1937 a organisé le remboursement anticipé des dettes, ainsi que l'aménagement des échéances, et autorisé le juge des Référés à octroyer sous certaines conditions des délais de grâce aux débiteurs hypothécaires.

Pour en terminer avec cette question du crédit, il nous reste à indiquer qu'un décret-loi du 30 juillet 1937 a réduit le montant des avances remboursables du Trésor au Crédit Foncier, avances grâce auxquelles ce dernier établissement pouvait faire bénéficier ses emprunteurs d'un taux d'intérêt réduit.

SECTION III

Mesures tendant à l'abaissement du coût de la construction

L'augmentation prohibitive du coût des travaux de construction au cours de ces dernières années étant comme nous l'avons vu, imputable en majeure partie au renchérissement du coût de la main-d'œuvre, consécutif à l'application des lois sociales, très peu de remèdes s'avéraient possibles dans ce domaine, où, plus que partout ailleurs, il est difficile de faire machine en arrière. D'ailleurs toute compression de salaires est irréalisable en l'état actuel, le pouvoir d'achat des ouvriers n'ayant généralement guère augmenté, malgré l'accroissement considérable du taux horaire des salaires. Ce n'est donc que dans le sens d'une adaptation de la législation sociale aux circonstances économiques actuelles que les efforts législatifs pouvaient s'exercer.

Signalons, à cet égard, l'aménagement important réalisé par le décret du 12 novembre 1938 sur les modalités d'application de la semaine de 40 heures, dont l'introduction avait contribué, pour une large part, au ralentissement de l'activité du bâtiment. Les changements apportés par ce décret de novembre

1938 à la législation existante ont permis, semble-t-il, en modifiant la répartition des heures de travail, d'abaisser dans des proportions encore difficiles à déterminer, la part de la main-d'œuvre dans les prix de revient.

Il est assez délicat de porter un jugement sur la valeur réelle des différentes mesures qui viennent d'être exposées. Leur efficacité est fonction, dans une certaine mesure, de l'importance du facteur de la crise qu'elles s'attachent à combattre. Toutefois, un point commun les rapproche : elles ne constituent toutes que des solutions fragmentaires. Or, il semble que ce ne soit que par une action simultanée sur l'ensemble des facteurs auxquels on attribue généralement la crise du bâtiment qu'il soit possible d'arriver à un résultat positif. S'il est vrai, par exemple, que les taux d'intérêt élevés et l'insuffisance des crédits, découragent la construction, l'abondance de disponibilités à taux réduit n'aura pas infailliblement pour effet d'entraîner une reprise. De même, si le poids de certains impôts éloignent les capitalistes des placements immobiliers, leur suppression ne provoquera pas automatiquement un afflux d'investissements dans ce domaine. Car il est évident que, si les facilités de crédit ou les exonérations fiscales en question n'ont pas pour effet soit d'abaisser le montant des capitaux nécessaires à la construction en ce qui concerne les maisons individuelles, soit de rendre la construction rémunératrice en ce qui concerne les immeubles de rapport, leur portée ne peut être que limitée. Or, le coût et la rentabilité de la construction sont des phénomènes complexes, résultant de la conjonction d'un certain nombre d'éléments. Il semble en conséquence, que toute solution fragmentaire soit inévitablement vouée à l'échec, et que, seule, une action coordonnée sur tous les facteurs de la crise soit susceptible de provoquer la réunion des conditions nécessaires à l'existence d'une reprise durable.

CHAPITRE II

FINANCEMENT DES TRAVAUX DE CONSTRUCTION PAR LES POUVOIRS PUBLICS

Avec ce second chapitre, nous abordons l'examen des mesures destinées à favoriser le redressement de la situation économique par la création d'un mouvement de reprise dans les industries du bâtiment et des Travaux Publics, auxquelles on procure un débouché nouveau, et d'assurer, par voie de conséquence, une résorption partielle du chômage. Indiquons en effet, que, aux termes d'une évaluation récente de M. LASSALLE, Président de la Fédération Nationale du Bâtiment et des Travaux publics, le chiffre d'affaires du bâtiment représenterait plus de 40 milliards et que les salaires versés directement et indirectement absorberaient une part considérable de cette somme. Ainsi, outre que, en période de crise, l'industrie du bâtiment n'apporte aux autres industries qu'un élément d'activité amoindri, elle accroît le contingent des chômeurs dans des proportions véritablement inquiétantes (1). On comprend donc que les pouvoirs publics se soient attachés à améliorer la situation difficile dans laquelle elle se trouve.

Chronologiquement, les principales mesures de la politique d'intervention directe de l'Etat et des collectivités publiques, en matière de construction, sont, depuis 1928, les suivantes :

(1) En 1937, sur une moyenne de 351.259 chômeurs secourus, 66.020 se rattachaient aux industries du bâtiment et des travaux publics.

— Programme d'H.B.M. de la loi Loucheur (destiné non pas à favoriser l'industrie du bâtiment alors en pleine prospérité, mais à pallier à la crise du logement).

— Plan Marquet.

— Exposition Internationale.

— Plan de Grands Travaux de 20 milliards du Ministère Blum (sur lequel 20 millions de travaux ont seulement été exécutés, par suite de difficultés de financement).

— Plan de Grands Travaux résultant des décrets-lois du 24 mai 1938, qui retiendra seul notre attention.

Le décret du 24 mai 1938, dont s'agit, entrevoyait la réalisation de 11 milliards de travaux susceptibles d'exécution d'ici le 31 décembre 1940 à raison de :

2.500 millions au cours de l'exercice 1938 ;

2.000 millions au cours de l'exercice 1939 ;

1.500 millions au cours de l'exercice 1940.

D'autre part, il édictait de nombreuses dispositions en vue de faciliter la destruction des îlots insalubres, et leur remplacement par des habitations à bon marché. Indépendamment des crédits qu'il prévoyait à cette fin, il instituait un système de prêts en vue de la construction de logements ruraux. Toutefois, les nouvelles règles d'indemnisation fixées par le décret du 24 mai 1938 étaient d'une telle rigueur pour les propriétaires qui décideraient leur expropriation, et les conditions d'application dudit décret (fixées par un second décret du 14 juin suivant) leur étaient si défavorables qu'elles risquaient de rendre inopérantes l'ensemble des dispositions adoptées. Mais la question ne s'est jamais posée sur ce terrain, par suite du fait que l'article 104 de la loi des finances du 31 décembre 1938, a décidé l'annulation des autorisations d'engagement données pour l'exercice 1939 et les exercices suivants ; réserve faite de quelques crédits destinés à assurer la continuation de certains travaux déterminés.

Par ailleurs, aux termes de l'article 35 de la loi des Finances, le Ministre de l'Education Nationale est autorisé à engager pendant l'exercice 1939, au titre du compte des investissements en capital, pour constructions scolaires, des dépenses s'élevant à la somme maximum de 215 millions. L'article 36 de cette même loi autorise le Ministre de l'Agriculture, au titre compte des investissements en capital pour études, travaux, équipement rural, des dépenses s'élevant à la somme maximum de 225 millions.

Une fois encore, le Gouvernement s'est donc trouvé aux prises avec des nécessités budgétaires, et a dû leur sacrifier ses projets de redressement économique, qui n'entreront probablement pas dans la voie des réalisations avant l'arrivée d'une nouvelle période d'essor.

A proprement parler, l'adoption par l'Etat de programme de grands travaux, et le financement de plans de construction ne constituent pas des remèdes à la crise du bâtiment, puisqu'ils n'agissent pas sur ses causes, exception faite toutefois de la cause résultant de la crise économique générale ; car, en procurant des occasions de travail, ils augmentent indirectement le pouvoir d'achat des ouvriers et favorisent la reprise des affaires. Ces mesures servent tout au plus de palliatifs à la crise ; palliatifs dont on ne pourrait, d'ailleurs, sous-estimer l'importance s'ils revêtaient une certaine ampleur. Dans cette hypothèse, ils permettraient, en effet, d'orienter artificiellement vers la construction une partie des capitaux qui l'ont volontairement désertée, et d'assurer, de la sorte, au bâtiment un minimum vital d'activité, en attendant que les conditions favorables à une reprise de la construction privée soient réunies. Car, en fin de compte, seule l'initiative privée est à même d'assurer au bâtiment un débouché d'envergure suffisante, en l'état actuel.

CONCLUSION

Cette étude relative à la crise du bâtiment, inspirée par la dissemblance si singulière qui a pu s'observer au cours de ces dernières années entre l'amplitude des fluctuations de cette industrie et l'amplitude des fluctuations des autres branches de la production industrielle, nous a conduit, après un examen de ses différents symptômes, à en rechercher les causes et à en exposer les remèdes.

L'adoption d'un tel sujet d'observation nous a paru d'autant plus indiqué que, en raison de l'interdépendance étroite des différents facteurs de l'activité économique, il n'est possible d'espérer aucune résorption complète et durable de la crise que nous traversons, sans une atténuation préalable de la crise du bâtiment. S'il est vrai, en effet, que la crise générale ait contribué, dans une certaine mesure, à aggraver la crise du bâtiment, celle-ci a réagi à son tour sur l'ensemble de l'économie, et elle entrave singulièrement, à l'heure actuelle, le rétablissement d'un état d'équilibre normal.

Or, la crise du bâtiment, quelque soit sa gravité, ne provient pas d'une saturation des besoins, mais d'un obstacle matériel à leur satisfaction : l'insuffisance du rendement immobilier, et il semble que cette constatation soit de nature à justifier tous les espoirs. Jamais en effet, les constructeurs privés ne consen-

tiront à faire exécuter des travaux, s'ils n'ont la certitude de tirer de leurs immobilisations un revenu tel qu'il leur permette de rémunérer leurs capitaux à un taux au moins équivalent à celui des émissions d'Etat ; mais, le jour où le niveau des loyers sera tel qu'il permette d'envisager à nouveau les investissements immobiliers comme rentables, rien ne s'opposera vraisemblablement à une reprise de l'activité constructive. C'est donc, en dernière analyse, d'une réévaluation des loyers que dépend, à notre avis, l'avenir du bâtiment français ; la construction d'immeubles de rapport et l'exécution des travaux d'entretien constituant la majeure partie de l'ensemble de l'activité de cette industrie.

Malheureusement, la solution ainsi préconisée ne peut recevoir une application immédiate, le coefficient d'augmentation des loyers par rapport à 1914 étant seulement égal à 3 à 4 environ, alors que celui de la construction varie entre 11 et 13. La Législation d'exception sur les loyers qui avaient été commandée par la nécessité, pendant la période immédiatement consécutive à la guerre, mais qui a été maintenue malgré la disparition des causes qui lui avaient donné naissance, nous met en présence d'une situation de fait contre laquelle il est extrêmement difficile de réagir. Une revalorisation des loyers ne peut être que graduelle et progressive, et ce n'est que lorsqu'une part, proportionnelle à son importance, aura de nouveau été attribuée à la propriété bâtie, dans la répartition du revenu national entre les diverses sources de richesse, que l'essor de la construction pourra renaître. Il s'écoulera donc un certain temps avant que n'apparaisse cette ère de prospérité, vers laquelle nous conduit très lentement l'échéance des paliers de prorogations, tels qu'il sont prévus et organisés par la loi du 31 décembre 1937.

Espérons que le législateur ne prolongera pas trop cette pé-

riode d'attente, en entravant le retour au droit commun par l'aménagement de prorogations nouvelles. Seule, en effet, la réadaptation des loyers au niveau général des prix sera susceptible de se traduire, malgré les sacrifices très lourds qu'elle exigera momentanément de la nation toute entière, par le rétablissement d'un état d'équilibre normal ; équilibre indispensable à l'essor du bâtiment et, par contre-coup — si l'on en croit un vieil adage — à la prospérité et au bien-être général.

APPENDICE

Au moment où le manuscrit de cette étude est livré à l'impression, sur l'initiative du ministre des Finances, trois décrets-lois concernant la propriété bâtie, viennent d'être pris (*Journal Officiel* du 2 mars 1939). Bien que, par la date de leur publication, les décrets dont s'agit, débordent des limites qui avaient été fixées à cette étude, leur importance est telle qu'il paraît indispensable d'en faire mention.

Les décrets s'appliquent :

- 1° Aux constructions nouvelles ;
- 2° Aux réparations d'immeubles ;
- 3° Aux constructions industrielles.

CONSTRUCTIONS NOUVELLES

Le décret relatif aux constructions nouvelles comprend trois parties.

En vue de favoriser le crédit à la construction, il abaisse d'abord de 4.35 % à 1.65 %, le taux des droits d'enregistrement applicable aux actes d'obligations hypothécaires, prévoyant la création de billets à ordre, lorsque le produit de cet emprunt sera consacré à l'édification d'immeubles nouveaux.

La seconde catégorie de mesures, et de beaucoup la plus importante, concerne les droits de mutation.

Les immeubles, quels qu'ils soient, dont la construction aura été commencée après le 1^{er} mars 1939 et achevée avant la fin de l'année 1940, se verront entièrement exonérés des droits exigibles à l'occasion de leur première mutation, quelle qu'en soit la forme : droits de mutation à titre onéreux ou droits de mutation entre vifs à titre gratuit, si la vente ou la donation intervient avant le 1^{er} janvier 1955 ; droits de mutation par décès, sauf toutefois si les héritiers sont des parents au-delà du quatrième degré ou n'ont aucune parenté avec le défunt.

Ce régime exceptionnel et transitoire est prolongé par une réduction des trois quarts des droits de mutation et la suppression des surtaxes pour la première vente de tous les immeubles construits à partir d'aujourd'hui et revendus avant 1955.

Mais, lorsqu'il s'agit de vastes immeubles de rapport, les capitaux nécessaires sont souvent trop considérables pour qu'un simple particulier puisse les réunir. Les dispositions qui précèdent trouvent donc leur complément dans un allègement des charges fiscales imposées aux sociétés immobilières. Tel est l'objet du dernier article du décret, qui, pour les immeubles construits à partir du 1^{er} mars, exonère ces sociétés de l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux pendant la durée de l'exemption accordée aux constructions nouvelles en matière d'impôt foncier.

TRAVAUX DE RÉPARATION ET D'AMÉLIORATION

L'effort entrepris par le gouvernement serait incomplet s'il se limitait à encourager la construction de maisons neuves. La valeur totale des réparations exécutées chaque année dépasse le prix de revient des constructions nouvelles et procure donc à toutes les entreprises intéressées au bâtiment une partie extrêmement importante de leur chiffre d'affaires. Aussi de substan-

tiels dégrèvements sont-ils également prévus en faveur de ceux qui exécuteront à bref délai d'importantes réparations aux immeubles qu'ils possèdent ou qu'ils viennent d'acquérir. Le montant des travaux de réparation ou d'amélioration exécutés en 1939 viendra, pour l'assiette des droits de mutation, en déduction de la valeur réelle de l'immeuble.

Cette exonération s'appliquera, soit à la première mutation à intervenir après l'exécution des travaux soit, rétroactivement, à l'acquisition que le propriétaire aura fait de l'immeuble en 1939, le délai accordé pour exécuter les travaux étant, en ce cas, prolongé jusqu'au 1^{er} octobre 1940.

IMMEUBLES A USAGES INDUSTRIELS OU COMMERCIAUX

Les mesures prises jusqu'à présent en vue d'encourager la construction immobilière étaient surtout destinées à résoudre la crise du logement. Aussi visaient-elles presque exclusivement les immeubles destinés à l'habitation. Aujourd'hui, il s'agit de favoriser l'industrie du bâtiment dans son ensemble. Aussi un troisième décret étend-il aux immeubles industriels et commerciaux les réductions de droits de mutation déjà prévues en faveur des acquisitions de terrains à bâtir ou d'immeubles à démolir lorsque la construction nouvelle est à usage d'habitation.

Le même texte réduit des trois quarts le droit de mutation sur les immeubles d'usines en chômage lorsque l'industriel acquéreur s'engage à les remettre en activité dans le délai d'un an. Au moment où tous les efforts se tendent vers le développement de la production, cette mesure n'aidera pas seulement l'industrie du bâtiment, mais concourra d'une manière efficace au redressement de l'activité économique générale.

VU : *Le Doyen*,
Georges RIPERT.

VU : *Le Président*,
B. NOGARO.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER.
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY

BIBLIOGRAPHIE

- AFTALION. — *Les Crises périodiques de surproduction*, 2 vol. 1914.
- BAUDIN. — *La Réforme du Crédit*.
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL.
Etudes et Documents Série G.
Les Problèmes du Logement en Europe depuis Guerre.
- BRODU et DESPAGNAT. — *Code Pratique de la Réglementation du Travail dans les industries du Bâtiment*.
- CALMEJANE-COURSE. — *Le Fondement politique et le fondement juridique des lois d'exception en matière de loyer*. Thèse, Paris, 1923.
- P. CAZIOT. — *La propriété bâtie hors de l'Economie Nationale*. (Rapport présenté au 36^e Congrès National de la Propriété Bâtie).
- P. COLLET. — *La Semaine de 40 heures*. Thèse, Paris 1934.
- CONSEIL NATIONAL ECONOMIQUE. — *Les Problèmes du Crédit*.
- COUTARD. — *Les habitations à bon marché*. Thèse, Paris, 1934.
- HERVÉ DETTON. — *Rapport au Conseil National Economique*. Juillet, 1931.
- LESCURE. — *Les Crises générales et périodiques de surproduction*. 5^e édition, 1938, 2 volumes.
- LEVEAU. — *Les Caisses de Compensation dans l'industrie du bâtiment*. 1932.
- MANCEAU. — *La Vulgarisation de la propriété immobilière, par le crédit*.
- DE MONSEGOU. — *Rapport présenté au Conseil National Economique*, juillet, 1938.
- E. MICHEL. — *La Situation Immobilière de la France en 1929*.
- Armand NÈGRE. — *Les charges fiscales et la propriété urbaine*.
- B. NOGARO. — *La Crise économique dans le monde et en France*, 1936.
- N. ODINET. — *La semaine de 40 heures*. Thèse, Paris, 193 .
- PLANIOU et RIPERT. — *Traité Pratique de Droit Civil Français*.
- RAMARONY. — *Le logement des chômeurs*. Rapport présenté au 36^e Congrès National de la Propriété bâtie.
- H. SELLIER. — *La crise du logement et de l'intervention publique en matière d'habitation populaire dans l'agglomération parisienne*.

- THIBAUD. — *Etude critique des habitations à bon marché*. Thèse, Paris, 1929.
- TRUTIE DE VARREUX. — *Les charges de la propriété bâtie*. Rapport présenté au Congrès de l'Habitation à Paris, en 1931.
- A. VENE. — *La crise du Bâtiment*. N° 95, Centre d'Informations Economiques et Sociales.
- VIDECOCQ. — *Les aspects permanents de la crise du logement*. Thèse, Paris, 1933.

PERIODIQUES

- Bâtiment et Travaux Publics.*
Bulletin d'Information Economique.
Bulletin Mensuel de la Chambre Syndicale des Propriétaires.
Bulletin du Marché du Travail.
Bulletin Mensuel Technique et Documentaire de la Chambre Syndicale de Couverture et Plomberie.
Bulletin de la Statistique Générale de la France.
La Construction Moderne.
Cours des Matériaux — de la Société Centrale des Architectes et de la Société des Architectes diplômés par le Gouvernement.
L'Economiste Français.
Informations de la Chambre Syndicale des Entrepreneurs de Couverture Plomberie.
Journal Officiel.
Journal des Economistes.
Recueil Général des Lois, Décrets et Arrêtés.
Revue d'Economie Politique.
Revue Internationale de la Propriété Bâtie.
Revue des Loyers.
Revue Internationale du Travail.
- ERNST BERNHARD. — *Le Travail d'hiver dans l'industrie du bâtiment comme remède au chômage saisonnier*. 1931, 11.
- LÉO GREBLER. — *Fluctuations du Cycle Economique et Intervention des Pouvoirs Publics*. 1936, 1.
- HERSCH. — *Les Fluctuations saisonnières du chômage dans l'industrie du bâtiment de certains pays européens*. 1931, 1.
- LIEPMANN. — *La construction des habitations à bon marché*. 1921, 11.
- KARL PRIBAM. — *Les Problèmes financiers de la Construction*. 1928, 11.

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE	
Définitions préliminaires	7
CHAPITRE PREMIER. — Statistique des autorisations de construire..	10
CHAPITRE II. — Statistique du chômage	15
CHAPITRE III. — Statistique des faillites et liquidations judiciaires	19
CHAPITRE IV. — Evolution comparée de l'activité du bâtiment et de l'activité économique dans son ensemble	21
DEUXIEME PARTIE	
TITRE PREMIER	
La crise économique générale	31
TITRE II	
Réduction du pouvoir d'achat des propriétaires	35
CAUSES	
CHAPITRE PREMIER. — Législation spéciale des loyers.....	40
<i>Section I : Locaux d'habitation</i>	42
<i>Section II : Locaux commerciaux</i>	60
CHAPITRE II. — Législation des délais	69
<i>Section I : Situation des locataires de locaux à usage industriel commercial ou artisanal.....</i>	70
<i>Section II : Situation des locataires de locaux à usage d'habitation, plus spécialement des locataires chô- meurs</i>	73
CHAPITRE III. — Charges grevant la propriété bâtie	78
<i>Section I : Charges d'entretien</i>	78
<i>Section II : Charges fiscales</i>	79
CONSEQUENCES	
Intervention des pouvoirs publics dans la construction	94

TITRE III

Taux du loyer de l'argent	104
CHAPITRE PREMIER. — Le crédit foncier de France	106
CHAPITRE II. — Le sous-comptoir des entrepreneurs	109
CHAPITRE III. — Les mouvements du loyer de l'argent à long terme de 1928 à 1938	113
CHAPITRE IV. — Importance des crédits à la construction privée	119

TITRE IV

Causes de la crise propres à l'industrie du bâtiment	122
CHAPITRE PREMIER. — Evolution du prix des matériaux de construc- tion	123
<i>Section I : Matériaux de construction proprement dit.</i>	123
<i>Section II : Métaux</i>	124
CHAPITRE II. — Evolution du prix de la main-d'œuvre	129
<i>Section I : Réduction de la durée du travail hebdoma- daire</i>	132
<i>Section II : Institution d'un congé annuel payé</i>	134
<i>Section III : Accroissements de salaires dus aux arbi- trages successifs</i>	137
<i>Section IV : Accessoires du salaire</i>	141
CHAPITRE III. — Variation du coût de la construction	146
CHAPITRE IV. — Le travail noir	153

TROISIEME PARTIE

Mesures adoptées en vue de remédier à la crise dans
l'industrie du bâtiment.

CHAPITRE PREMIER. — Mesures destinées à stimuler l'initiative privée	160
<i>Section I : Mesures tendant au relèvement du pouvoir d'achat des propriétaires</i>	160
<i>Section II : Mesures tendant à l'amélioration du crédit.</i>	161
<i>Section III : Mesures tendant à l'abaissement du coût de la construction</i>	164
CHAPITRE II. — Financement de travaux de construction par les Pouvoirs Publics	166
CONCLUSION	169

